

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA RESPONSABILITÉ

DU

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 24 Avril 1901, à 10 heures.

PAR

Louis LENERU

Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants : { MM. WEISS,
CHÉNON, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

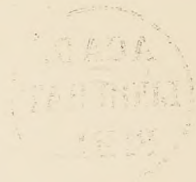
14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1901

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.**



UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA RESPONSABILITÉ

DU

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'Acte public sur les Matières ci-après sera soutenu le
Mercredi 24 Avril 1901, à 10 heures.



PAR

Louis LENERU

Président : M. CHAVEGRIN.

Suppléants : { MM. WEISS,
CHÉNON, } *professeurs*.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Parmi les principes proclamés par la Révolution française, un des plus importants est celui de la Souveraineté nationale. Il se ramène à cette donnée très simple : la souveraineté chez un peuple réside dans le corps entier de la nation et ne saurait résider ailleurs. Depuis 1789, toutes nos Constitutions, si diverses pourtant, l'ont reconnu et pris pour base, sauf les Chartes de 1814 et de 1830. Il a fait peu à peu le tour du monde, car sa puissance est infinie ; il la doit à ce qu'il est une idée simple qui répond aussi aux instincts de justice et d'égalité qui sont au fond de l'âme humaine. Partout où il s'est introduit, il tend à modifier profondément les institutions dérivées d'une autre source qui ont été adoptées en même temps par les nations modernes : le gouvernement représentatif et le gouvernement parlementaire (1). Il est une conséquence qui paraît découler incontestablement de ce principe, c'est la responsabilité de tous ceux qui exercent à un titre quelconque l'autorité publique. Tous, en effet, agissent non en vertu d'un droit propre, mais au nom de la nation en qui réside la

(1) ESMEIN. *Cours de droit constitutionnel*, 2^e édit., p. 149.

souveraineté; or il est juste que tous ceux qui ont reçu d'elle l'exercice du pouvoir soient responsables devant elle de l'usage qu'ils en ont fait. C'est un axiome évident : toute personne qui exerce non pas un droit dont le principe est en elle, mais un droit qui appartient à autrui et dont l'exercice lui a été confié, en doit compte au titulaire. Cela est vrai, non seulement quant aux fonctionnaires proprement dits, c'est-à-dire à ceux dont l'unique mission consiste à appliquer les règles tracées d'avance par la loi, mais aussi et surtout quant aux représentants, c'est-à-dire quant à ceux qui sont appelés dans les limites des attributions qui leur sont confiées, à décider librement, arbitrairement, au nom du peuple qui est sensé vouloir par leur volonté et parler par leur bouche (1).

Ce principe de responsabilité est d'ailleurs conforme à l'idée de souveraineté nationale à l'égard de tous les représentants, si hautes que soient leurs attributions; on peut même dire qu'il croît en gravité avec l'importance des fonctions dont est revêtu le représentant.

La manifestation la plus haute réside donc dans le Chef de l'Etat. Toutes les fois que le Chef de l'Etat est considéré, par la Constitution, comme un repré-

(1) « Dans l'ordre et les limites des fonctions constitutionnelles, disait Barnave à l'Assemblée Constituante, dans la séance du 10 avril 1791, ce qui distingue le représentant de celui qui n'est que simple fonctionnaire public, c'est qu'il est chargé, dans certains cas, de vouloir pour la nation, tandis que le simple fonctionnaire public n'est jamais chargé que d'agir pour elle »

sentant de la nation, la conséquence logique qui paraît s'imposer est la responsabilité à l'égard de cette nation, de laquelle il tient ses pouvoirs ; c'est une condition d'ailleurs essentielle, semble-t-il, de la liberté politique. Il est à craindre que le Chef de l'Etat, à raison même de l'étendue des pouvoirs dont il dispose, ne se laisse entraîner à des actes regrettables et arbitraires. Or, comme le disait Montesquieu : « Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites ; qui le dirait ? La vertu même a besoin de limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (1).

Contre les abus possibles, probables même, du pouvoir, contre ses erreurs, la nation était en droit d'instituer des garanties plus fortes que celles qu'elle établissait à l'égard des autres. La responsabilité du Chef de l'Etat devait donc être la première et la plus grande de ses préoccupations. Il fallait, d'un côté, rendre la dépendance du Chef de l'Etat plus étroite vis-à-vis de la nation, et de l'autre, lui laisser une large indépendance, nécessaire, inévitable, dans la sphère de ses attributions. Tel est le difficile problème à la solution duquel se soit attachés pendant plus d'un siècle les législateurs et les publicistes.

On comprend que le problème ne puisse se poser, en

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. XI, chap. IV.

ce qui concerne le chef de l'État, que dans les constitutions républicaines. La responsabilité du Chef de l'Etat, à l'égard de la nation ne se conçoit pas dans un état monarchique où le prince détient le pouvoir en vertu d'idées autres, que la représentation nationale. Lorsque le Chef de l'État est en effet héréditaire, on ne le comprend qu'inviolable et irresponsable ; il doit des comptes à Dieu seul et son juge sur la terre c'est la postérité. Que deviendrait le prestige de la royauté, si le chef de la famille régnante pouvait descendre au rôle d'accusé et être jeté en prison par ses sujets ? (1) C'est une règle d'ordre public à laquelle personne ne peut déroger ; la coutume anglaise lui a donné sa forme la plus énergique : le roi ne peut mal faire « the king can do no wring ». Cela veut dire : aucune personne ne peut invoquer un ordre du Roi pour justifier un acte illégal qu'elle a commis, parce que le Roi ne peut pas commettre d'illégalité, aucun tribunal ne peut connaître des actes qu'il accomplit, parce que même les crimes de droit commun sont couverts par cette présomption irréfragable que le Roi ne peut pas mal faire : « Si la Reine tuait de sa propre main le premier Ministre, aucun tribunal ne pourrait connaître de cet acte (2) ». Aucun crime, aucun délit, aucune faute, de droit public ou de droit commun, ne peut être imputable au Roi : « Il semble, dit M. Gladstone,

(1) Benjamin CONSTANT, *Principes de politique*, p. 24.

(2) DICEY, *introduction to the law of the. Constitution* 3^e éd., p. 24.

que le génie de la nation ait refusé de souiller ses lèvres en prononçant un tel mot ; on ne peut rendre plus exactement cet état de choses qu'en disant que la Constitution regarderait le crime du monarque comme un chaos et qu'elle compterait uniquement sur l'énergie de toutes les forces sociales pour la reconstitution légale de l'édifice politique. Le ministère responsable est pour lui une armure, mais une armure de chair, à la fois vivante et invulnérable, qui se dresse entre le corps et l'arme qui chercherait à l'atteindre (1) ».

La plupart des théoriciens, au contraire, tant monarchistes que républicains, s'accordent pour déclarer que la responsabilité du Chef de l'État est de la nature, presque de l'essence de la République. M. de Tocqueville, exposant ce qui se passa en 1848 dans la commission chargée d'élaborer la constitution, indique qu'alors la question ne fut même pas discutée : Il était de l'essence de la République que le Chef de l'État fût responsable (2) ».

D'autre part, M. le duc Albert de Broglie, en 1873, portait la même thèse à la tribune de l'Assemblée nationale : « il faut bien le reconnaître, disait-il, le régime républicain, devenu actuellement le nôtre par le fait des événements, ne comporte pas dans sa plénitude l'application de cette garantie du régime parlementaire. Dans la monarchie constitutionnelle, le Chef

(1) GLADSTONE, *Questions constitutionnelles*, p. 284.

(2) *Souvenirs*, p. 280.

de l'Etat est inviolable ; la responsabilité des actes du Gouvernement ne peut jamais remonter jusqu'à lui. Cette situation élevée au-dessus des débats des partis, permet d'exiger de lui qu'il abandonne à ses Ministres la direction de la politique, et au Parlement, par voie indirecte du moins, la désignation de ses Ministres. Le Chef élu d'un État républicain est responsable en vertu du principe même de la République. On ne peut lui demander de se désintéresser au même degré des débats de la politique dont la conséquence peut l'atteindre. C'est ainsi qu'une plus grande latitude accordée au pouvoir personnel du Chef de l'État aux dépens du Parlement est la conséquence rigoureuse du principe républicain (1) ». Il accentuait encore cette thèse dans une publication récente : « Il semble, à première vue, que la responsabilité de tous les magistrats, sans distinction, depuis le plus humble jusqu'au plus élevé, soit la raison d'être du régime républicain (2) ».

De même, le 20 janvier 1878, présentant à la Chambre des députés une proposition de loi sur la responsabilité présidentielle, M. Pascal Duprat disait, au cours de l'exposé des motifs : « Dans une République, le pouvoir n'est pas un patrimoine, mais une fonction, et le citoyen qui en est investi doit compte au peuple ou à ses représentants de la manière dont il

(1) Rapport du duc DE BROGLIE sur le projet de la loi du 13 mars 1873 (*J. off.* du 22 février 1873).

(2) *Revue des Deux Mondes* du 15 avril 1894, p. 834.

remplit son mandat. Magistrat essentiellement temporaire, élevé aujourd'hui au pouvoir pour en descendre demain, il est toujours en face de la justice nationale qui peut le poursuivre en cas de forfaiture et abaisser sur lui le glaive de la loi (1) ».

Aussi faut-il, pour citer des exemples de responsabilité du Chef de l'État, se référer aux Constitutions républicaines. Elle existe notamment aux États-Unis, au Mexique et dans la République Argentine (2).

Mais dans toutes les Constitutions monarchiques, le Roi est déclaré irresponsable même au point de vue pénal. « La personne du Roi est inviolable et sacrée ». C'est ainsi qu'en Belgique, aux Pays-Bas, en Prusse, en Espagne, au Portugal, en Grèce, le Roi n'est pas responsable des actes politiques ; sa personne est inviolable.

L'art. 3 de la Constitution suédoise porte que « la Majesté du Roi sera sacrée et vénérée, que ses actes

(1) *J. off.* 1878, p. 1023.

(2) Au Mexique, le Président de la République est responsable pendant la durée de ses fonctions : 1° Pour crime de trahison envers la Patrie ; 2° Pour violation expresse de la constitution ; 3° Pour attaques à la liberté électorale ; 4° Pour délits graves de droit commun. Il ne peut être accusé que pour ces délits spécifiés par l'art. 103 de Sa Constitution. La mise en accusation appartient à la Chambre des représentants, érigée en grand jury qui déclare à la majorité absolue s'il y a lieu ou non de suivre contre l'accusé quant au jugement, il appartient à la justice ordinaire pour les délits de droit commun, au Sénat pour les délits de fonctions. — D'après la Constitution Argentine, le Président et le Vice-Président de la République peuvent être poursuivis pour s'être mal acquittés de leurs fonctions, pour avoir commis les délits dans l'exercice de leurs fonctions ou des crimes de droit commun ; ils sont accusés par la Chambre basse et jugés par la Chambre haute (Eugène PIERRE, *Traité de droit politique*, n° 96, p. 99).

ne pourront donner lieu à aucune critique ». Au Danemark, le Roi est irresponsable ; la Constitution déclare que sa personne est sacrée et inviolable ». L'art. 4 du statut d'Italie contient les mêmes dispositions ; l'art. 125 du Code pénal italien ajoute même que quiconque fait remonter au Roi le blâme ou la responsabilité des actes de son Gouvernement, est puni de la détention qui peut atteindre un an, et d'une amende de 50 à 1,000 livres (1).

En France, l'irresponsabilité absolue du Roi est le trait caractéristique de toute la période de la monarchie antérieure à 1789 : « jamais dit Ayrault, prince ne peut faillir (2) ». Ce n'est qu'avec les progrès de l'idée de Souveraineté nationale, propagée par les publicistes de la fin de XVIII^e siècle et particulièrement par Rousseau qui en faisait un droit naturel, qu'on pouvait parler de la responsabilité du Chef d'État.

Elle apparaît pour la première fois dans un texte en 1791. La Constitution de 1791 déclarait en effet : « Que la personne du Roi serait inviolable et sacrée ». Elle ne lui attribuait aucune responsabilité dans les actes du Gouvernement, mais elle prévoyait toutefois les cas de déchéance suivants : « Si le Roi se met à la tête d'une armée et dirige les forces contre la nation, ou s'il ne s'oppose pas par un acte formel à

(1) EUG. PIERRE, *Traité de droit politique*, n° 96, p. 100.

(2) PIERRE AYRAULT. *L'ordre, formalité et instruction judiciaire, dont les Grecs et les Romains ont usé ès-accusations publiques, comparé au stil et usage de notre France*, liv. 1^{re}, art. 6, n° 63.

une telle entreprise qui s'exécuterait en son nom ; si le Roi étant sorti du royaume, n'y rentrait pas après l'invitation qui lui en serait faite par le Corps législatif et dans le délai qui sera fixé par la proclamation, lequel ne pourra être moindre de deux mois, il sera censé avoir abdiqué la royauté. Le délai commencera à courir du jour où la proclamation du Corps législatif aura été affichée dans le lieu de ses séances ; et les ministres seront tenus, sous leur responsabilité, de faire tous les actes du pouvoir exécutif, dont l'exercice sera suspendu dans la main du Roi absent. Après l'abdication expresse ou légale, le Roi sera dans la classe des citoyens et pourra être accusé et jugé comme eux pour les actes postérieurs à son abdication (1) ».

La Constitution non appliquée de 1793 disait : « Le Conseil exécutif est responsable de l'inexécution des lois et des décrets, et des abus qu'il ne dénonce pas ».

Aux termes de la Constitution de l'an VIII, les fonctions des consuls ne donnaient lieu à aucune responsabilité.

La Charte de 1814 établissait l'irresponsabilité du Roi en décidant que ses ministres seuls auraient à rendre compte des actes du Gouvernement. Elle ajoutait que la personne du Roi serait inviolable et sacrée.

(1) Eug. PIERRE, n° 94, p. 98.

La Constitution de 1848 admit expressément la responsabilité pénale du Chef de l'Etat. Aux termes de son art. 100, le Président de la République pouvait être traduit devant la Haute-Cour de Justice sur l'accusation portée par l'Assemblée Nationale pour crimes et délits qui seraient déterminés par la loi. Un seul cas de responsabilité était d'ailleurs prévu dans l'art. 68 : « Toute mesure, disait cet article, par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée Nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat est un crime de haute trahison ».

Les autres cas de responsabilité devaient être déterminés par une loi que l'art. 100 *in fine* promettait. Cette loi devait régler les formes et conditions de la poursuite ; elle était en préparation au Conseil d'Etat, quand survinrent les évènements de décembre 1871. En ce qui concerne spécialement le crime de haute trahison, ce crime, en même temps qu'il entraînait la déchéance du Président, le devoir pour les citoyens de lui refuser obéissance, la translation à l'Assemblée du pouvoir exécutif, saisissait *ipso facto* la Haute-Cour. Celle-ci se composait de juges et de jurés : les juges étaient des membres de la Cour de cassation ; les jurés des conseillers généraux. Au cas de haute trahison du Président de la République, les juges de la Haute-Cour devaient se réunir spontanément à peine de forfaiture ; ils convoquaient les jurés dans le lieu qu'ils désignaient pour procéder au

jugement du Président et de ses complices et nommaient eux-mêmes les magistrats chargés de remplir les fonctions du ministère public (art. 68) (1).

La Constitution du 14 janvier 1852 portait : « Le Président de la République est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel ». Ce principe fut maintenu dans la Constitution du 8 mai 1870.

En 1871, le chef du pouvoir exécutif devint personnellement responsable devant tous les représentants du pays. La résolution du 17 février 1871 stipulait que M. Thiers exercerait ses fonctions « sous l'autorité de l'Assemblée nationale ». Cette formule, maintenue dans la loi du 31 août 1871, était confirmée par l'article 3 qui portait textuellement : « Le Président de la République est responsable devant l'Assemblée ». La responsabilité du Président de la République fut réglée par la loi du 13 mars 1873. Aux termes de son art. 4, la responsabilité du Président de la République n'était engagée que lorsque le Conseil des Ministres l'avait déclaré « par une délibération spéciale communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion, par le vice-président du Conseil » (2).

(1) L'art. 68 fut invoqué une fois : dans la séance du 11 mai 1849. M. Ledru-Rollin déposa une demande de mise en accusation du Président de la République, la proposition fut renvoyée au comité de la justice. L'art. 68, malgré les précautions minutieuses qu'il prenait, n'empêcha pas d'ailleurs le coup d'état du 2 Décembre 1851.

(2) Eug. Pierre, N° 94, p. 99.

Comme on le voit par ce rapide exposé, nos diverses Constitutions n'ont pas toutes accepté la responsabilité du Chef de l'Etat, qui paraît cependant s'imposer comme une conséquence inéluctable de la notion de Souveraineté nationale. C'est qu'en effet le problème de cette responsabilité est théoriquement d'une solution des plus délicates : il est gros de si graves conséquences qu'on conçoit très bien que, même dans des Constitutions républicaines, on recule devant son établissement. La question législative et théorique est donc ici des plus compliquées; c'est elle que nous aborderons en premier lieu : nous lui consacrerons le Titre 1^{er} de nos explications. Ce n'est qu'après avoir tranché la question de principe que nous pourrons songer à examiner comment la Constitution française actuelle l'a tranchée, comment elle a organisé la responsabilité du Chef de l'Etat : Ce sera le Titre second de notre travail.

TITRE PREMIER

LE PROBLÈME CONSTITUTIONNEL DE LA RESPONSABILITÉ DU CHEF DE L'ETAT

La responsabilité du Chef de l'Etat peut se présenter sous trois formes bien distinctes, comme celle des Ministres; on la conçoit en effet, soit politique soit pénale, soit civile. Bien que l'idée dont elle résulte soit la même, ces trois ordres de responsabilité sont régis par des principes différents : théoriquement, l'une peut exister à l'encontre du Chef de l'Etat, sans que pour cela l'autre soit reconnue : il importe donc de les examiner successivement, afin de résoudre la question à l'aide de règles spéciales à chacune d'elles. Bien entendu, comme nous avons déjà pris soin de le faire remarquer, la responsabilité du Chef de l'Etat, dans son sens le plus étendu, ne se comprend que dans une Constitution républicaine; cependant, même dans ces Constitutions, cette responsabilité a été largement écartée par de graves raisons que nous allons indiquer.

CHAPITRE PREMIER

RESPONSABILITE POLITIQUE DU CHEF DE L'ÉTAT

La responsabilité politique pour le Chef de l'Etat ne peut consister que dans la perte du pouvoir, dans l'obligation de démissionner lorsqu'il a perdu la confiance de la nation et que celle-ci le lui manifeste. L'idée, en elle-même, paraît des plus simples et elle semble une conséquence du principe de la représentation nationale. Directement, ou indirectement, le Président est l'élu de la nation ; il perd sa confiance, il ne répond plus à ses aspirations, quoi de plus élémentaire, de plus conforme, semble-t-il, au régime de la Souveraineté nationale, qu'il disparaisse devant des manifestations non équivoques du sentiment public ? Cependant, même en théorie, le problème est plus compliqué qu'il ne le paraît tout d'abord, précisément parce que, dans un Etat républicain, le Chef de l'Etat ne constitue pas à lui seul le pouvoir exécutif, il a auprès de lui des ministres, qui doivent, eux aussi, être responsables toujours en vertu des mêmes principes. Comment, dès lors, combiner ces deux responsabilités qui viennent se juxtaposer ?

§ 1^{er}. — Responsabilité du Chef de l'État et des Ministres.

La solution la plus simple, celle qui se présente tout d'abord à l'esprit, parce qu'elle est aussi la plus conforme au principe de la Souveraineté nationale, c'est de faire fonctionner à la fois la responsabilité politique et du Chef de l'État et des Ministres : tous sont également responsables. — Mais cette solution séduisante en théorie, est pratiquement impossible : « Il y a, dit M. Esmein, entre les deux responsabilités, une incompatibilité logique ; l'une exclut l'autre (1) ». Le Chef de l'État et les Ministres constituent en effet le pouvoir exécutif : la logique des choses, comme le bon fonctionnement du système, exigent qu'une unité de vue préside à tous les actes de l'Exécutif. Or comment pourrait-il en être ainsi dans un corps composé de deux organes, théoriquement indépendants l'un de l'autre ; chacun, conscient de sa responsabilité et par suite de sa liberté, suivrait dans les affaires du pays la marche qui lui paraîtrait conforme aux aspirations de la nation. Comment régler le conflit possible entre ces deux autorités, l'une devant nécessairement s'effacer devant l'autre ? Que de troubles profonds dans la nation durant la lutte !

Au surplus, l'expérience montre combien dangereuse est pareille combinaison. La France l'a essayée à deux

(1) ESMEIN, p. 547.

reprises différentes ; le régime fut mal venu dans l'un et l'autre cas, et ne tarda pas à disparaître, après d'ailleurs des incidents regrettables.

On l'a vu en 1848, quand on a voulu faire marcher de front ces deux responsabilités, sans bien déterminer d'ailleurs le mécanisme constitutionnel de cette combinaison : « Devait-on, dit M. de Tocqueville, le rendre (le Président) responsable des mille détails d'administration dont notre législation administrative est surchargée et auxquels il est impossible et serait d'ailleurs dangereux qu'il veillât lui-même ! Cela eût été injuste et ridicule, et, s'il n'était pas responsable de l'administration proprement dite, qui le serait ? On décida que la responsabilité du Président s'étendrait aux Ministres et que leur contre-seing serait nécessaire comme du temps de la monarchie. Ainsi le Président était responsable et cependant il n'était pas entièrement libre dans ses actions et il ne pouvait couvrir ses agents » (1). L'art. 68 de la Constitution de 1848 déclarait en effet « responsables, chacun en ce qui le concerne de tous les actes du Gouvernement et de l'administration, le Président de la République, les Ministres, les agents dépositaires de l'autorité publique ». C'était une combinaison mal venue : des conflits ne pouvant être tranchés que par un coup de force (2).

(1) DE TOCQUEVILLE, *Souvenirs*, p. 280.

(2) V. ESMEIN, p. 125 et s.

Mais l'expérience la plus curieuse et aussi la plus décisive à cet égard, fut pratiquée pendant la période de 1871 à 1873 où l'on vit à la fois le Chef de l'État et les Ministres politiquement responsables devant l'Assemblée nationale. Par son originalité, elle mérite des explications circonstanciées (1).

L'Assemblée Nationale, réunie à Bordeaux en février 1871, avait entre les mains l'autorité souveraine : constituant déjà, par elle-même, l'organe naturel et nécessaire du pouvoir législatif, elle se préoccupa de suite d'organiser le pouvoir exécutif. Cette organisation ne pouvait être que provisoire d'ailleurs : avant de donner une constitution à la France, il fallait songer tout d'abord à faire la paix, à ramener l'ordre dans le pays, à libérer le territoire de l'occupation étrangère. Par une brève résolution du 17 février 1871, l'Assemblée remit le pouvoir exécutif à M. Thiers, que son talent, son passé, son rôle pendant la guerre auprès des puissances étrangères, désignaient à tous les suffrages. Cette résolution le nommait : « Chef du pouvoir exécutif de la République française », il devait exercer ses fonctions « sous l'autorité de l'Assemblée Nationale » avec le concours de ministres choisis et présidés par lui. M. Thiers conservait en même temps son titre et ses fonctions de membre de l'Assemblée ; élu dans vingt-sept départements, on n'aurait pu, sans injustice,

(1) Cp. ESMEIN, p. 405 et s.

exiger de lui le sacrifice de son siège de député en échange d'un pouvoir si précaire.

En réalité, pendant cette première phase, M. Thiers était un simple Chef de Cabinet et le Gouvernement parlementaire existait alors en France, mais avec deux singularités remarquables : l'absence du Chef de l'Etat qui apparaît placé au-dessus du Chef de Cabinet, partout où est reconnue la responsabilité ministérielle, et, en second lieu, la nomination directe par l'Assemblée du Chef de Cabinet, seul maître ensuite de la nomination des Ministres, alors que la règle du régime parlementaire est la désignation indirecte du Chef de Cabinet au choix du Chef de l'Etat par l'opinion de la majorité de l'Assemblée. Sans doute, celle-ci n'avait voulu faire autre chose qu'une organisation sommaire et momentanée du pouvoir exécutif. Mais, pour que ce dernier rende véritablement les services qu'on attend de sa séparation par rapport au pouvoir législatif, une certaine fixité lui est nécessaire : on le sentit bien vite. Toujours sur la brèche, exposé à tous les incidents, toutes les surprises de la vie parlementaire, M. Thiers était à la merci des moindres chocs.

Le 12 août 1871, M. Rivet déposa la proposition tendant à donner aux pouvoirs de M. Thiers une durée fixe de trois années, à le placer, sous le nom de Président de la République, en dehors et au-dessus d'un Conseil des ministres désignés par lui, bref à faire un véritable essai d'organisation de République moins

rudimentaire. L'Assemblée repoussa cette proposition et lui substitua la loi du 31 août 1871. M. Thiers prenait le titre de Président de la République française, mais avec les réserves les plus expressees quant à la forme définitive de la constitution que l'Assemblée se proposait de donner à la France.

Il continuait de recevoir, à ce titre, la délégation du pouvoir exécutif, mais pour une durée non déterminée « tant que l'Assemblée nationale n'aurait pas terminé ses travaux » et demeurait toujours placé sous l'autorité de l'Assemblée nationale comme responsable devant elle. Il avait du reste à instituer un Conseil des Ministres appelé à contresigner tous ses actes et responsable aussi devant l'Assemblée. M. Thiers conservait encore son titre de député, auquel il n'eût pas d'ailleurs consenti à renoncer. Par décret du 2 septembre 1871, M. Thiers constituait un vice-président chargé de convoquer et de présider le Conseil des Ministres, en cas d'absence ou d'empêchement du Président de la République, et nommait M. Dufaure vice-président du Conseil des Ministres.

Un progrès sérieux se trouvait accompli : il y avait désormais un Chef de l'État, un Président de la République et au-dessous de lui un Conseil des Ministres proclamé politiquement et solidairement responsable devant l'Assemblée. « Pour que cet arrangement devînt durable, dit M. Lefèvre, il eût fallu que M. Thiers se désintéressât de la direction

active du Gouvernement pour l'abandonner au Conseil des Ministres, qu'il visât plus à tenir le rôle des monarques constitutionnels que celui des chefs de cabinet ayant leur politique et la défendant eux-mêmes devant le Parlement. Cela ne pouvait guère convenir ni au caractère de M. Thiers, ni à la position incertaine et précaire qui lui était faite comme Chef de l'État, ni au réel besoin qu'on avait, qu'il avait lui-même de son action » (1). Donnant toujours de sa personne, il tint à répondre lui-même à toutes les interpellations et à endosser l'entière responsabilité des actes du Gouvernement. Le renversement de M. Thiers, à la fois chef de cabinet et Chef de l'État, pouvait entraîner de telles conséquences que, plus d'une fois l'Assemblée nationale n'osa pas le provoquer et préféra faire le sacrifice de ses opinions. C'était pour elle abdiquer une partie de la liberté.

Aussi, s'empressa-t-elle de voter la loi du 13 mars 1873 « ayant pour objet de régler les attributions des pouvoirs publics et les conditions de la responsabilité ministérielle ». A vrai dire, cette loi n'apporta pas de transformations profondes au régime antérieur : ce fut une simple retouche tentée pour atténuer les deux inconvénients dont on souffrait sans avoir le courage de les supprimer radicalement, la responsabilité du Président de la République et son intervention dans les débats de l'Assemblée.

(1) LEFÈVRE, *Les lois constitutionnelles de 1875*, p. 6.

Engagée par ses décisions antérieures, l'Assemblée ne voulut pas supprimer la responsabilité du Chef de l'Etat. Enlever à M. Thiers sa qualité de député eût été certainement alors la solution la plus simple. Mais M. Thiers la repoussait énergiquement : il ne voulait pas renoncer aux ressources qu'il tirait de son talent oratoire pour faire triompher sa propre politique. Comme le disait alors M. de Broglie : « M. le Président de la République est sorti de nos rangs et vous a répété à plusieurs reprises que son mandat de député lui était plus cher que celui qu'il tient de vos suffrages, il ne renoncerait pas au droit d'exercer ce talent oratoire qui est un de ses plus certains et de ses plus légitimes moyens d'ascendant » (1). L'Assemblée prit un moyen terme.

Elle décida d'abord qu'en principe le Président de la République ne devrait plus communiquer avec l'Assemblée que par des messages écrits, lus à la tribune par un Ministre. — Exceptionnellement, pour la discussion des lois, le Président devait être entendu par l'Assemblée, lorsqu'il le jugerait nécessaire et après l'avoir informée de son intention par un message. La séance devait être levée aussitôt après son discours, et la discussion n'était reprise qu'à une date ultérieure. Comme le disait le rapporteur, « en nous bornant à entendre le Président et en nous

(1) Rapport à l'Assemblée, le 21 février 1873 (*J. off.* du 22 février, p. 1285 et s.).

interdisant de discuter avec lui, nous avons le dessein de prévenir tous les conflits qui peuvent naître inopinément du tour imprévu que prend un débat passionné, comme il s'en élève aisément dans une Assemblée nombreuse ». Les interpellations ne pouvaient être adressées qu'aux Ministres seuls. Toutefois, si ces interpellations se rapportaient aux affaires extérieures, le Président avait le droit d'être entendu. Pour celles relatives aux affaires intérieures, si, par une délibération spéciale, communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion par le vice-président du Conseil des Ministres, le Conseil déclarait que la question se rattachait à la politique générale du Gouvernement et engageait ainsi la responsabilité du Président de la République, le Président avait le droit d'être entendu dans les formes indiquées précédemment.

Par cette loi du 13 mars 1873, l'Assemblée, comme on le voit, se préoccupait de rapprocher le mode du pouvoir exécutif constitué par elle du mode suivi d'ordinaire dans les systèmes constitutionnels solidement établis. Mais la combinaison assurément ingénieuse et subtile resta complètement vaine. A l'épreuve, le réseau qu'elle avait noué se brisa du premier choc. Le 26 mai 1873, dans une interpellation sur la politique générale du Gouvernement à laquelle M. Thiers avait demandé et obtenu de répondre en personne, conformément à la loi du 13 mars 1873, l'ordre du jour qu'il avait réprouvé fut adopté par l'Assemblée à

14 voix de majorité. M. Thiers donna immédiatement sa démission, et le jour même l'Assemblée élut à sa place Président de la République, le maréchal de Mac-Mahon.

A la vérité, le Gouvernement adopté jusqu'alors n'était en rien modifié ; le Maréchal prenait la présidence de la République aux mêmes conditions que M. Thiers, et restait soumis à l'autorité suprême de l'Assemblée, par application des lois de 1871 et 1873. Il aurait eu le droit incontestable d'intervenir et de prendre la parole à l'Assemblée, dans la mesure que fixait la loi de 1873. Mais le maréchal n'était pas orateur ; de plus, il n'était pas député et n'avait aucun désir de se mêler directement aux débats de l'Assemblée.

Cette simple circonstance amena la solution de la difficulté que l'Assemblée avait cru trouver dans la loi de 1873. Bientôt après d'ailleurs fut promulguée la loi du septennat du 20 novembre 1873, confiant le pouvoir exécutif pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon. Mais cette loi, en réalité, ne faisait que donner à ses fonctions une durée déterminée, sans en modifier en rien la nature ; le Président Mac-Mahon restait en droit politiquement responsable devant l'Assemblée en même temps que les Ministres. Seules les lois constitutionnelles de 1875 devaient supprimer cette responsabilité politique.

L'expérience montre donc, et c'est la meilleure des démonstrations, que la responsabilité combinée du

Chef de l'Etat et des Ministres, quoique théoriquement la plus conforme au principe de la souveraineté nationale, est pratiquement une utopie et doit être écartée à cause des difficultés invincibles qu'elle comporte.

Reste alors deux solutions extrêmes : le Chef de l'État est seul responsable, ses Ministres ne l'étant pas ; les Ministres seuls sont responsables, le Chef de l'État étant irresponsable.

§ II. — **Responsabilité unique du Chef de l'Etat combinée avec l'irresponsabilité des Ministres.**

Dans cette seconde conception, le Chef de l'Etat est responsable, tandis que la responsabilité politique de ses Ministres n'existe ni devant le Parlement, ni devant la Nation. Ils ne sont que de simples agents du Chef de l'Etat, qui les choisit comme bon lui semble et les prend habituellement en dehors des Assemblées élues par le pays de manière à les soustraire complètement à leur influence. Le plus souvent ils n'ont pas entrée au Parlement : les représentants du pays ne peuvent donc pas, par le moyen des questions, des interpellations leur demander compte de leurs actes, exercer un contrôle sur leur administration. Un vote de blâme ne les atteint pas, car ils n'ont pas besoin, pour gouverner, de la confiance du pouvoir législatif, ils ne sont pas contraints de se retirer s'ils perdent cette confiance : il suffit qu'ils aient celle du Chef de l'Etat, qui, seul,

les a nommés et devant qui ils sont responsables. Ce qui caractérise donc ce second système, c'est l'absence de la responsabilité politique des Ministres, l'absence d'un Cabinet qui serve d'intermédiaire entre le Chef de l'Etat et les Chambres, qui assure dans le Gouvernement du pays la prépondérance de la volonté du Parlement, c'est-à-dire de la volonté du pays dont ce Parlement doit être l'exacte représentation.

C'est le Chef de l'État seul qui revendique la responsabilité de tous les actes de son Gouvernement.

Telle est la conception ; que convient-il d'en penser au point de vue théorique ? Elle semble moins adéquate à l'idée de la souveraineté nationale que la première, puisqu'ici les Ministres sont écartés de toute responsabilité. Devant qui en effet la responsabilité du pouvoir exécutif, ainsi limitée au seul Chef de l'Etat, va-t-elle être engagée : devant le Parlement ou devant la Nation ?

Il est certain que la responsabilité du Chef de l'État seul devant le Parlement serait impossible et impraticable. En effet, le contrôle que les Chambres exercent sur la politique du Gouvernement s'étend à tous ses actes, de quelque importance qu'ils soient : les interpellations ont lieu souvent sur les questions les plus insignifiantes, et ce sont elles qui parfois entraînent la chute du pouvoir exécutif. Si donc le Chef de l'Etat assume la responsabilité de tous les actes de son Gouvernement devant les Chambres, les interpel-

lations, adressées à ses Ministres, remonteront en réalité à lui-même et c'est lui qui paraîtra responsable de tous les faits d'une administration très vaste, dont il lui est impossible de connaître et de régler tous les détails. Il se trouvera ainsi avoir une tâche bien au-dessus des forces humaines, pouvant être amené sans cesse à entrer en relations avec les Chambres, à couvrir tous les actes de ses subordonnés.

Comme conséquence logique de la responsabilité, il semble bien aussi que le Chef de l'Etat devra, comme un simple Ministre, quitter le pouvoir, si sur un point quelconque de la politique quotidienne, il y a désaccord entre lui et les Chambres à la suite d'un vote de blâme ou même du rejet d'un projet de loi qu'il présente. Si le Gouvernement, par exemple, propose un impôt, un régime douanier nouveau et si le Parlement les refuse, une crise gouvernementale sur cette question d'importance secondaire n'est-elle pas aussi nécessaire que s'il s'était agi d'une question beaucoup plus grave pour les intérêts du pays? Les crises gouvernementales se multiplieront ainsi outre mesure et elles seront bien plus dangereuses pour la prospérité de la nation que les crises ministérielles déjà si fréquentes et si nuisibles à la marche des affaires sous les régimes parlementaires. Ce n'est pas seulement à l'intérieur que le mal se fera sentir, mais encore à l'extérieur où la considération du pays y perdra toujours quelque chose.

On peut supposer, il est vrai, qu'on se trouve en présence de Chambres réfléchies et prudentes qui ne voudront pas provoquer, à tout moment, des crises gouvernementales, pour ne pas jeter le trouble et l'agitation dans le pays. Mais alors, le contrôle parlementaire ne s'exercera plus, la responsabilité du Chef de l'État ne sera plus qu'un vain mot, puisque les Chambres laisseront passer des mesures qu'elles désapprouvent et couvriront de leur approbation toute une politique qu'elles considèrent peut-être comme contraire aux vrais intérêts du pays. Qui ne voit les graves inconvénients d'un pareil système ?

On aboutit ainsi à ce dilemme : ou le Parlement exerce rigoureusement ses droits, et alors la responsabilité du Chef de l'Etat est impraticable et présente les plus graves dangers pour la sécurité du pays, ou le Parlement ferme les yeux, et alors la responsabilité du Chef de l'Etat devant lui est illusoire. Tous les inconvénients et tous les dangers qui nous avaient fait écarter la première conception reparaissent ici avec plus de force encore. Une conclusion s'impose : on ne peut déclarer le Chef de l'Etat seul responsable devant le Parlement.

Mais alors, il faut donc qu'il soit déclaré responsable devant la nation ? La solution est pire, et ici encore nous demanderons aux faits la démonstration de la fausseté du système. Il a été admis, en effet, dans notre pays, par la Constitution du 16 janvier 1852.

Un exposé rapide va nous montrer combien critiqueable était la solution (1).

En 1848, la Constituante avait décidé que le Président de la République serait élu au suffrage universel : il tenait ainsi son droit des suffrages populaires, et l'autorité morale dont il était investi était bien supérieure à celle des pouvoirs dont il était chargé de faire exécuter les décisions. En cas de conflit entre les deux pouvoirs, le Président devait être amené, on peut dire fatalement, à un coup de force ; c'est ce qu'il fit au 2 décembre, soutenu par l'opinion publique qui lui donna raison dans le plébiscite du 2 décembre 1851. La proclamation adressée au peuple par Louis Napoléon contenait un projet de résolution qui portait notamment sur l'organisation du pouvoir exécutif ; il proposait d'abord comme base essentielle un chef responsable, des Ministres dépendant du pouvoir exécutif. Cette double proposition fut développée et consacrée par la Constitution du 14 janvier 1852 dans ses articles 5 et 13.

L'art. 5 décidait : « Le Président de la République est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel ». Voici les motifs que la proclamation précédant la Constitution invoquait à l'appui de l'art. 5 : « Dans notre pays monarchique, depuis huit cents ans, le pouvoir central a toujours été

1) Cp. ESMEIN, p. 129 et s.

en s'augmentant. La royauté a détruit les grands vaisseaux ; les révolutions elles-mêmes ont fait disparaître les obstacles qui s'opposaient à l'exercice rapide et uniforme de l'autorité. Dans ce pays de centralisation, l'opinion publique a sans cesse tout rapporté au chef du Gouvernement, le bien comme le mal. Aussi écrire en tête d'une Charte que le Chef de l'Etat est irresponsable, c'est mentir au sentiment public, c'est vouloir établir une fiction qui s'est trois fois évanouie au bruit des révolutions. La Constitution actuelle proclame au contraire que le Chef que vous avez élu est responsable devant vous, qu'il a toujours le droit de faire appel à votre jugement souverain afin que dans des circonstances solennelles vous puissiez lui continuer ou retirer votre confiance ». C'étaient de belles paroles, mais ce n'était que des paroles ! La responsabilité, dont on parlait si haut, n'était en réalité qu'une chimère.

Le Chef de l'État était responsable devant la nation, mais c'était lui-même et lui seul qui avait le droit de faire appel au peuple français, c'est-à-dire de mettre en action sa responsabilité. Ainsi un représentant du pays ne pouvait pas demander au souverain de justifier devant la nation les actes de son Gouvernement. Le peuple ne pouvait pas davantage, de sa propre initiative, se réunir pour approuver ou blâmer la politique de celui dont il paraissait être institué, le juge suprême. On devait attendre le bon vouloir du Président qui,

seul, pouvait provoquer le plébiciste. Or il n'est pas logique que l'exercice d'une responsabilité quelconque soit confiée à celui contre qui elle est dirigée ; que dirait-on d'un législateur qui déciderait que seuls les criminels pourraient réclamer des juges ? C'était cependant un système analogue qu'organisait la Constitution de 1852. Il s'agissait de contrôler les actes du pouvoir exécutif, et ce contrôle ne pouvait être exercé que sur l'invitation de celui là même dont les actes devaient être approuvés ou blâmés ! N'était-il pas naturel dès lors de prévoir que le Chef de l'État attendrait toujours une occasion favorable pour faire appel au peuple, choisirait son moment ?

Une responsabilité ainsi organisée était donc illusoire ; mais son inefficacité absolue n'était pas le seul reproche qu'on pouvait lui faire, car il est facile de montrer que, loin d'être une garantie pour le pays, une sauvegarde de la souveraineté du peuple, cette prétendue responsabilité était, au contraire, un privilège pour le Chef de l'État, une garantie prise par lui contre le pays. Elle devait forcément lui donner les droits les plus absolus, rendre son pouvoir autocratique, lui permettre en cas de conflit avec le Parlement de trouver dans le plébiscite une arme très sûre pour vaincre sa résistance. En effet, bien que le but de la Constitution de 1852 ait été de donner au pouvoir exécutif les attributions les plus étendues, bien que le Corps législatif n'ait eu à l'origine que des pouvoirs

très restreints, on pouvait prévoir cependant une opposition contre le Gouvernement, dans le sein du Corps législatif par exemple. Cette éventualité était très possible.

Le Chef de l'État avait le droit de dissoudre le corps législatif : il est probable qu'il aurait fait usage de son droit de dissolution, mais qu'avant les élections nouvelles il aurait au préalable essayé d'obtenir l'approbation du peuple sur sa politique.

Le plébiscite auquel il aurait eu recours, lui aurait certainement rendu les plus grands services, car c'est un moyen très favorable, une arme très sûre pour tout Gouvernement, quel qu'il soit, s'il sait s'en servir. Tout d'abord dans le plébiscite, le Gouvernement pose la question comme il veut, dans les termes qu'il choisit, en sorte que le peuple consulté par oui ou par non répond la plupart du temps affirmativement, pourvu que la question lui soit adroitement posée. Puis, quand il fait appel au peuple, le Gouvernement sait toujours lui faire entrevoir l'inconnu, l'anarchie qui serait la conséquence d'une réponse défavorable. Il lui demande de choisir entre lui et le néant, entre les institutions existantes qui assurent l'ordre et une révolution probable. Comment la majorité effrayée de cette perspective qu'on agite devant ses yeux, tremblant pour ses intérêts, ne donnerait-elle pas son approbation à tout ce que lui demande d'approuver le Gouvernement ? Celui-ci ralliera toujours sur ce

terrain d'ordre et de conservation sociale, tous les hésitants, et le plébiscite, sous une apparence de respect pour la souveraineté nationale, confisquera en réalité cette souveraineté.

Ainsi, dans les conditions où il est presque toujours organisé, le plébiscite est un véritable leurre pour la souveraineté du peuple ; il est au contraire un merveilleux instrument pour la puissance autocratique d'un prince. Ce qui le prouve bien, c'est que, en organisant en 1870 l'empire libéral, l'Empereur conserva soigneusement le droit d'appel au peuple (art. 13 de la Constitut. du 21 mai 1870). En outre, le système plébiscitaire est la négation même de toute responsabilité : l'histoire nous apprend qu'il n'est pas un plébiscite qui n'ait donné au Gouvernement qui l'a présenté à l'acquiescement populaire une majorité considérable. Les plébiscites ont ratifié successivement tous les attentats, toutes les usurpations ; mais ils n'ont pas empêché non plus de sombrer le régime qu'ils avaient soutenu, lorsque l'heure des révolutions avait sonné. En un mot, le plébiscite est une pure fiction, une garantie apparente pour le peuple, tandis qu'il n'est en réalité une garantie que pour le pouvoir qui sait s'en servir.

L'art. 13 de la Constitution complétait cette organisation ; il était ainsi conçu : « Les Ministres ne dépendent que du Chef de l'État, ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du

Gouvernement, il n'y a pas de solidarité entre eux ; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat ». Cet article écartait la responsabilité politique des Ministres, pour ne laisser subsister que leur responsabilité pénale qui, d'ailleurs, hâtons-nous de le dire, était illusoire. En outre, les Ministres n'avaient pas entrée dans les Chambres ; ils étaient de simples agents du Chef de l'État, responsables seulement devant lui. C'était la négation du régime parlementaire et l'établissement, en réalité, du pouvoir personnel.

Ce qui caractérise, en effet, le régime parlementaire, c'est la collaboration du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, l'existence d'un ministère émanant de la majorité du Parlement, ce qui assure aux représentants du pays la direction de la politique. Or, l'article 13 repoussait la solidarité ministérielle, essentielle cependant dans un Gouvernement parlementaire. Certes, sur des questions de détail concernant un Ministre seul, la responsabilité peut n'être qu'individuelle et un vote hostile du Parlement dirigé contre ce Ministre ne doit, en principe, atteindre que lui et non pas le Cabinet tout entier ; mais chaque fois qu'il s'agit d'un acte intéressant la politique générale du Gouvernement soit à l'intérieur, soit à l'extérieur, cette question est discutée et résolue par le Conseil des Ministres. Si la mesure qu'il a prise est désapprouvée par les Chambres, la responsabilité doit en peser sur tous les membres de ce cabinet : tous doivent être solidaires

et se retirer puisqu'ils ont perdu la confiance du Parlement.

Sous l'empire de l'article 43 au contraire, chaque Ministre restait cantonné dans sa spécialité : il n'y avait pas de Conseil de Ministres, de Cabinet délibérant sur la politique générale ; mais seulement des Ministres, placés à la tête de chaque branche de l'administration, comme chefs les plus élevés de cette administration. Si une question se présentait dans leur administration, intéressant la politique générale, cette question ne pouvait être résolue que par le Chef de l'Etat. Non seulement, la responsabilité solidaire n'existait pas, mais il n'y avait même pas, peut-on dire, de responsabilité individuelle. En effet, les Chambres n'avaient le pouvoir ni de questionner ni d'interpeller les Ministres, puisque ce droit ne leur fut accordé qu'assez tard par le décret du 19 janvier 1867. La Constitution décidait, en effet, que les Ministres n'avaient pas entrée dans les Chambres ; bien plus, qu'ils ne pouvaient même pas être membres du corps législatif (article 44). Restait, il est vrai, contre eux la responsabilité pénale puisqu'ils pouvaient être mis en accusation par le Sénat. Mais le Sénat était nommé par l'Empereur, dépendait du Chef de l'Etat au même titre que les Ministres !

En définitive, la Constitution de 1852 se caractérisait par l'absence complète de responsabilité des Ministres et par une responsabilité illusoire du Chef de l'Etat,

Voici en quels termes la proclamation adressée à la France justifiait ce régime : « Le Chef de l'Etat étant responsable, il faut que son action soit libre et sans entraves. De là l'obligation d'avoir des Ministres qui soient des auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais qui ne forment pas un Conseil responsable composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du Chef de l'Etat, expression d'une politique émanée des Chambres et par là même exposée à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier... La Chambre n'étant plus en présence des Ministres et les projets de loi étant soutenus par les orateurs du Conseil d'Etat, le temps ne se perd pas en vaines interpellations, en accusations frivoles, en luttes passionnées, dont l'unique but est de renverser les Ministres pour les remplacer ».

Ainsi donc, tout devant être rapporté au Chef de l'Etat, il faut qu'il n'y ait aucun obstacle au pouvoir absolu qu'il détient ; le pays sera d'autant plus libre que le Chef de l'Etat sera plus libre et plus sûr de ne trouver aucune entrave à la liberté de ses pouvoirs. Il n'est pas le moins du monde nécessaire qu'il y ait une responsabilité ministérielle, du moment que celle du Chef de l'Etat existe et qu'elle sauvegarde suffisamment les droits du peuple ! C'était un pur sophisme et le Gouvernement impérial, lui-même, avant la chute, devait condamner le système ; il devait peu à

peu rouvrir les portes aux institutions qu'il avait abolies en 1852, faire reparaître une à une les principales pièces qui constituent le mécanisme du Gouvernement parlementaire. Le système de la responsabilité unique du Chef de l'Etat jointe à l'irresponsabilité des Ministres, se trouve donc condamné par ceux-là mêmes qui l'avaient créé, et cela, sans révolution violente, sous la seule pression de l'opinion publique et de la logique immanente des institutions. La conception doit donc être rejetée.

De telle sorte, qu'en dernière analyse, nous nous trouvons en présence d'une seule combinaison qui nous paraisse possible au point de vue théorique : irresponsabilité politique du chef de l'État, responsabilité des Ministres ; c'est elle qui nous reste à examiner.

§ III. — Irresponsabilité du Chef de l'Etat et responsabilité des Ministres.

Sous tous les régimes, aussi bien monarchiques qu'électifs, il est un fait qu'il convient d'éviter avec le plus grand soin, ce sont les crises gouvernementales. Or, avec la responsabilité du Chef de l'Etat, nous venons de le voir, le Gouvernement pourrait à chaque instant être mis en question, et les institutions politiques n'auraient aucun point fixe, aucune stabilité ; toute bonne administration serait impossible. La responsabi-

lité du Chef d'État qui paraît si conforme théoriquement avec la notion même de la souveraineté nationale, est presque impossible à faire passer dans la pratique. Cela est évident sous la Monarchie : rendre un monarque responsable d'un acte illégal ou funeste au pays, c'est le détrôner, c'est une révolution. Dans la République, là où la séparation des pouvoirs est admise et où le pouvoir exécutif a un titulaire indépendant, cela n'est pas beaucoup plus réalisable. Mettre le Président en accusation avant l'expiration de ses pouvoirs, cela est possible en droit et en fait, mais c'est une crise violente, presque aussi grave qu'une révolution, à laquelle on ne recourra qu'à la dernière extrémité. Le Chef de l'État, irresponsable au contraire, placé au-dessus des luttes de partis, dans une sphère en quelque sorte inaccessible à leurs querelles, forme un point stable autour duquel gravite le Gouvernement. Il n'existe en réalité contre lui qu'une responsabilité indirecte, mais très efficace ; elle se produit lorsque les pouvoirs du Président arrivent à leur terme et que la Constitution ne défend pas de le réélire. Le Chef de l'État doit donc être irresponsable (1).

Mais, dans un Gouvernement suffisamment développé, le titulaire du pouvoir exécutif ne saurait tout faire ou tout décider par lui-même. Il aura nécessairement pour organes ses Ministres. Or ceux-ci ne sont pas

(1) Cp. ESMEIN, p. 80.

tellement élevés qu'on ne puisse sérieusement mettre en jeu leur responsabilité. C'est en ce sens que le problème doit être résolu, et c'est ce qu'ont fait les Anglais en transportant du Roi au Ministre la responsabilité du pouvoir exécutif. Donc irresponsabilité du Chef de l'État et responsabilité des Ministres ; telle est la solution qui est devenue l'un des principes de la liberté moderne. C'est le régime qui se rapproche le plus de la rigueur des principes abstraits et démocratiques ; c'est aussi le produit de la pratique et de l'histoire.

Comme on l'a dit souvent, reprenant une maxime que Thiers formulait en 1830 dans le *National*, que l'opposition invoquait sans cesse dans la monarchie de Juillet : « Le Roi règne et ne gouverne pas ». C'est encore plus vrai dans les constitutions républicaines électives où la tendance actuelle est l'absorption de plus en plus grande du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif.

Il n'y a pas de contradiction d'ailleurs entre la responsabilité des Ministres et l'irresponsabilité du Chef de l'État : l'une est le complément nécessaire, le correctif indispensable de l'autre. Nous croyons avoir démontré suffisamment que la responsabilité seule du Chef de l'État, soit devant le Parlement, soit devant la nation, est impraticable et illusoire. Si on déclare le souverain irresponsable, si on ne veut pas lui attribuer un pouvoir absolu, il est nécessaire de rendre ses

conseillers, c'est-à-dire les Ministres, responsables des actes de pouvoir exécutif devant le pouvoir législatif. La responsabilité ministérielle seule peut assurer au pouvoir législatif la conservation de ses prérogatives, aux citoyens la jouissance permanente de toutes les garanties qui leur sont assurées par le pacte fondamental (1).

Chose étrange, ce régime se dégage même de la Monarchie absolue, tant il est dans la nature et dans la logique des choses. Le trait caractéristique de la Monarchie absolue réside, nous l'avons vu, dans l'irresponsabilité politique absolue du Chef de l'Etat et de ses agents à tous les degrés, depuis le Ministre ou Secrétaire d'Etat jusqu'au plus humble exécuteur des volontés royales. Toutefois, le pouvoir absolu du Roi, son autorité suprême, d'essence divine, ne l'empêchait pas d'être, moralement au moins, responsable de la marche du Gouvernement devant l'opinion de ses sujets : personne n'échappe ici bas à la responsabilité, au moins morale, de ses actes.

Mais l'idée d'écarter la personne royale, inviolable et sacrée, pour s'en prendre à ses Ministres de toute l'administration du royaume fut entrevue de bonne heure. Soit bon sens politique, soit instinct populaire, les griefs des sujets se portèrent peu à peu beaucoup moins contre le Roi que contre les Conseillers, que

(1) THONISSENN, *La Constitution belge annotée*, p. 198.

l'on accusait de cacher la vérité au maître ou de mal exécuter ses volontés. C'est un premier pas vers la responsabilité ministérielle ! On ne songe d'abord qu'à faire parvenir la vérité jusqu'au souverain : dans ce but, on rend les Ministres et les Conseillers du Roi responsables des avis émis, des conseils donnés, bien que le Roi pût parfaitement ne tenir aucun compte de l'opinion de son entourage et arrêter la décision qu'il jugeait convenable. Les Etats-Généraux de 1356 et de 1560 prennent l'initiative hardie de réclamer comme garantie la responsabilité des Conseillers du Roi. Un écrivain ose dire que les auteurs vraiment responsables des fautes du souverain, ce sont ses Conseillers. « La vérité est que la vraie façon de faire le procès aux Princes est de le faire à ceux qui les entretiennent, car jamais Prince ne peut faillir, que la faute ne vienne de son Conseil ou pour luy avoir induit, ou pour ne l'en avoir pas dissuadé, ou pour lui avoir trop obéi en chose injuste » (1).

Plus tard, le peuple menace Mazarin et chansonne Maupeou. C'est l'époque de la lutte du pouvoir royal contre les Parlements : « Les Parlements qui avaient été des adversaires pour les Ministres ne pouvaient s'attaquer au roi... tous leurs coups étaient dirigés contre les Ministres, contre ceux qui exerçaient le

(1) Pierre AYRAULT, *L'ordre, formalilé et instruction judiciaire dont les Grecs et les Romains ont usé és accusations publiques, comparé au stil de notre France*, liv. I, art. 6, n° 63.

pouvoir, qui en abusaient, comme on disait souvent, sous le nom sacré de « Sa Majesté ». Cette distinction que les Parlements faisaient en partie par nécessité et par habileté politique, l'opinion générale la faisait en toute sincérité et sans réserve (1) ». C'est l'époque où Duclos pouvait écrire : « Les bonnes lois ne manquent pas en France, mais il n'y a pas de Ministre en France qui, pour étendre son pouvoir, n'en ait fait plier quelqu'une. Les actes du despotisme ministériel sont toujours si communs qu'on n'est pas réduit à citer faux (2) ». Enfin Montesquieu, à la veille de la Révolution, résumait d'un mot cette situation : « Je ne sais comment il arrive qu'il n'y ait jamais de prince si méchant que son ministre ne le soit encore davantage (3) ».

Mais ce n'était là que d'informes essais de responsabilité ministérielle traduits en soulèvements ou en boutades, ne pouvant rien produire, faute d'organes réguliers chargés, au nom de la Nation, de contrôler la conduite des Ministres, de tirer des conséquences régulières et suivies de leur responsabilité. Ce n'est en réalité qu'au XVIII^e siècle que la responsabilité des Ministres fut proclamée comme contrepoids nécessaire à l'irresponsabilité du Chef de l'Etat, solution qui,

(1) DESJARDINS, *Lcs cahiers des États généraux en 1789*, p. 159.

(2) DUCLOS, *Mémoires secrets sur les règnes de Louis XIV et Louis XV*, p. 100; *adde*, p. 184 et 237.

(3) MONTESQUIEU, *Lettres Persanes*, I, p. 227.

nous l'avons dit, est le produit de la pratique et de l'histoire.

Ainsi, de l'étude historique et critique à laquelle nous venons de nous livrer, nous dégageons ce principe qui sera la première pierre de notre construction : le Chef de l'État ne doit avoir aucune responsabilité politique. Tel est le premier résultat obtenu !

On ne peut cependant pas laisser le Chef de l'État irresponsable en tous points pendant la durée de ses fonctions : ses pouvoirs sont trop importants et trop étendus pour lui en permettre le libre exercice sans contrôle. A côté de la responsabilité politique qui n'est pas possible, on vient de le voir, à son égard, n'y a-t-il pas place à d'autres responsabilités, notamment à la responsabilité pénale ?

CHAPITRE II

RESPONSABILITÉ PÉNALE DU CHEF DE L'ÉTAT.

Le problème de la responsabilité pénale du Chef de l'Etat est plus aisé à résoudre théoriquement que celui de sa responsabilité politique. Dans celle-ci, en effet, cette responsabilité doit se combiner avec celle des Ministres et c'est précisément de cette combinaison que naît la difficulté.

Lorsqu'il s'agit, au contraire, de responsabilité pénale, la question ne saurait être envisagée qu'à l'égard du seul Chef de l'État ; il n'y a pas lieu de se préoccuper de celle de ses Ministres, de la faire entrer en ligne de compte. C'est qu'il est un principe essentiel de droit pénal, la personnalité des peines, qui impose l'obligation stricte de ne considérer que la personne du seul délinquant, abstraction faite de ceux qui peuvent l'entourer. Nous n'avons donc point à nous préoccuper ici de la responsabilité des Ministres et nous restons seulement en présence de celle du Chef de l'État.

Le problème de la responsabilité pénale du Chef de l'État peut être envisagé à deux points de vue bien distincts : on peut en effet concevoir une infraction

commise par lui, soit en qualité de Chef de l'État, soit en qualité de simple particulier; par exemple, dans le premier cas, le Chef de l'État accomplit le crime de haute-trahison; dans le second, il se rend coupable d'assassinat et homicide par imprudence, etc... En d'autres termes, il convient de distinguer les infractions commises par le Chef de l'État dans l'exercice de ses fonctions de celles commises hors de ses fonctions; sa responsabilité pénale peut-elle être mise en cause dans l'un et l'autre cas? Envisageons d'abord l'hypothèse la plus simple, celle de l'infraction commise par le Chef de l'État en dehors de ses fonctions.

§ 1^{er}. — **Infractions commises en dehors des fonctions.**

Il est certain que le crime, le délit ou la contravention commis par le Chef de l'État en dehors de ses fonctions n'intéresse pas la conduite générale des affaires du pays, c'est alors le citoyen et non le Président de la République qui doit tomber sous le coup de la loi pénale. « Il est certain, dit Benjamin Constant, que si un Ministre (1), dans un accès de passion, enlevait une femme, ou si dans un accès de colère il tuait un homme, il ne devrait pas être accusé comme Ministre d'une manière particulière, mais subir comme

(1) Ce que Benjamin Constant disait des Ministres est également vrai à l'égard du Chef de l'État, les mêmes raisons de décider existent dans les deux cas.

violateur des lois communes les poursuites auxquelles son crime serait soumis par les lois communes et dans les formes prescrites par elles (1) ». Dans ce cas, le principe théorique de la responsabilité pénale ne peut pas faire de doute ; le Président doit être responsable de pareils actes. « Il n'est pas en effet couvert par cette immunité générale et absolue qui existe à l'égard du Souverain dans les monarchies ; contrairement à celui-ci, on admet en principe qu'il peut mal faire. » Or il est un principe fondamental de notre droit public, c'est que toutes les lois pénales et civiles sont applicables sans aucune exception, à tous les citoyens, quelles que soient leurs fonctions, si hautes soient elles. Pour soustraire un citoyen à leur application, il faut un texte exprès et formel ; tant qu'il n'existe pas, le Chef de l'État reste, en sa qualité de simple citoyen, sous le régime du droit commun. Le principe n'est donc pas douteux ; mais, dans son application, des difficultés sérieuses se présentent, notamment aux deux points de vue suivants : tout d'abord, comment faire la démarcation entre le crime commis dans les fonctions et celui hors fonctions ? Convient-il en second lieu d'établir pour juger le Chef de l'État une juridiction spéciale ou faut-il le laisser encore ici sous l'empire du droit commun ?

Tout d'abord, comment établir le point de départ

(1) BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, p. 71.

entre le crime commis hors fonctions et celui commis dans les fonctions du Chef de l'État ?

La question peut être parfois très délicate, car l'infraction de droit commun peut se rapporter indirectement à l'exercice des fonctions (1). Qu'on suppose le Chef de l'État faisant disparaître un adversaire dangereux, déroband des documents compromettants pour lui ; ces faits sont-ils sans aucun rapport avec ses fonctions et dès lors, comment les envisager ? Il y aura, dans chaque cas, une appréciation de fait dépendant des circonstances et qu'aucune loi ne peut prévoir d'avance. Toutefois, comme la question a une importance pratique très grande et qu'en réalité ce n'est pas la résoudre que de s'en remettre purement et simplement à l'appréciation du juge, nous serions tentés de la trancher à l'aide des distinctions généralement admises en ce qui concerne les infractions politiques et de droit commun. La difficulté spéciale que nous envisageons ne nous paraît être, en effet, qu'un aspect particulier de cette question plus large. Nous distinguerons donc, les infractions purement politiques — les infractions mixtes — et les infractions connexes (2).

(1) C'est une difficulté analogue à celle qui se présente lorsqu'un crime de droit commun est commis dans un but politique (exemple classique du régicide) ou lorsque le crime politique est connexe à des crimes de droit commun.

(2) Cp. HAUS, *Traité de droit pénal*, I, n° 33 et s. ; — ORTOLAN, *Cours de droit pénal*, I, n° 730 et s. ; — CHAUVEAU et FAUSTIN HÉLIE, *Droit pénal*, II, n° 310 et s.

Si l'infraction du Chef de l'État porte uniquement atteinte à l'ordre politique et ne contient en elle-même aucun élément d'une infraction de droit commun, alors on pourra dire que l'infraction aura été commise par lui, uniquement en sa qualité de Chef de l'Etat, c'est-à-dire dans l'exercice de ses fonctions. Or, l'ordre politique comprend : à l'extérieur, l'indépendance de la nation et l'intégrité de son territoire, ses relations internationales ; à l'intérieur, la forme du Gouvernement, l'organisation et les rapports des pouvoirs publics, les droits politiques des citoyens. Les difficultés ne sont guère susceptibles d'être soulevées sur ce point.

Mais où elles deviennent particulièrement délicates, c'est lorsqu'il s'agit d'infractions mixtes ou connexes. L'infraction sera mixte, lorsqu'elle constituera une infraction de droit commun, mais commise dans un but politique ; par exemple, l'assassinat d'un adversaire redoutable, dans le but de faire disparaître un parti, mais non dans un but de cupidité ou de vengeance personnelle. Elle sera connexe lorsqu'elle constitue une infraction du droit commun, mais commise au cours d'évènements politiques et sans rapport direct avec ces évènements : par exemple, le Chef de l'Etat n'a pas craint de se mettre à la tête d'une bande de partisans qui ont profité de l'état de trouble du pays pour piller les propriétés privées. Il nous semble que, en ces deux cas, ce qui domine

dans l'infraction, ce qui est prépondérant c'est l'élément de droit commun ; aussi serions-nous d'avis de regarder ces infractions comme des infractions de droit commun rentrant comme telles dans les infractions commises hors fonctions par le Chef de l'Etat.

Mais cette première difficulté résolue, une autre se présente de suite, non moins grave au point de vue théorique. Le Chef de l'État occupe la plus haute situation qu'un citoyen puisse ambitionner. Peut-il, comme tel, comparaître décemment ainsi qu'un simple citoyen devant les tribunaux ordinaires de répression ? La négative nous paraît s'imposer, et nous croyons qu'il faut, de toute nécessité, que le Chef de l'État soit soumis à une juridiction exceptionnelle. Ainsi l'exige d'abord l'intérêt de l'État ; l'auteur de l'infraction est encore debout, en pleine puissance ; ne peut-on pas craindre que les juges ordinaires se montrent à son égard timides, irrésolus, impuissants ? Ainsi l'exige ensuite l'intérêt même du Chef de l'État ; peut-être, en effet, est-il en butte à la calomnie, à l'envie ou à la rancune d'adversaires politiques peu scrupuleux, ne faut-il pas le mettre à l'abri de ces basses manœuvres ? Enfin, ne convient-il pas de donner au premier magistrat du pays, au représentant de la Nation aux yeux de l'étranger, des garanties particulières que peuvent seules fournir une juridiction exceptionnelle et une procédure spéciale ?

C'est là une nécessité qui a reçu l'approbation

presqu'unanime des publicistes et des hommes d'Etat. Au XVIII^e siècle, Montesquieu écrivait : « Dans les Gouvernements où il y a nécessairement des distinctions dans les personnes, il faut qu'il y ait des privilèges » (1). Et Rousseau, le champion de l'égalité : « Pour contenir la puissance exécutive, je ne vois qu'un moyen : ce n'est pas d'armer les tribunaux particuliers de la force publique, c'est d'en armer un corps respectable et permanent tel que le Sénat » (2). En février 1791, lors de la discussion sur la création d'une Haute-Cour, à l'Assemblée constituante, le rapporteur Chapelier disait : « Nous persistons à croire que certains délits et certaines personnes doivent être jugés par les représentants de la Nation » (3). Napoléon I^{er} prétendait que « le principe d'une Haute-Cour se justifie par le respect et le prestige qu'entourent certaines fonctions, la grandeur de l'émotion causée par un procès intenté à ceux qui en sont revêtus, et la nécessité d'une bonne justice » (4). Enfin en 1849, M. Odilon Barrot déclarait que quand le législateur institue une Haute-Cour, « il ne fait que répondre à ce besoin permanent des sociétés, d'élever, de fortifier les garanties de la justice dans certains cas où le crime est hors des proportions communes, où la justice commune fléchirait devant lui, où il faut, tout à la

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. VI, ch. I.

(2) ROUSSEAU, *Considérations sur le Gouvernement de la Pologne*, ch. VIII.

(3) V. *Moniteur* du 9 février 1791.

(4) Cité par M. BARTHE (SIREY, *Lois annotées*, 1858, p. 169).

fois, garantir la société et les accusés contre les passions et les entraînements » (1).

D'ailleurs, dans tous les temps, sous tous les régimes, chez tous les peuples, même les plus avancés dans l'exercice de la vie publique, même les plus épris de liberté et d'égalité, on trouve l'institution de juridictions exceptionnelles, chargées de juger des accusés que l'élévation de leur naissance ou de leurs fonctions semble placer au-dessus des autres hommes, dans une situation si haute, si puissante qu'elle paraît défier la justice. Il semble que de tout temps on ait tenté de grandir le tribunal dans la mesure même où grandit le coupable. C'est ainsi que les États Généraux de 1789, à peine réunis, donnèrent leur premier soin à l'institution d'une Haute-Cour de justice, destinée surtout à protéger la souveraineté du peuple contre les attentats du Pouvoir exécutif. Cette institution précède la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Et, depuis 1791, la plupart de nos institutions, comme d'ailleurs les constitutions étrangères, établissent une juridiction exceptionnelle pour les infractions du Chef de l'État. Evidemment, un fait aussi universel ne répond pas seulement à des nécessités passagères, mais à un besoin permanent des sociétés. En politique, il faut tenir l'expérience pour un grand maître ; et cette pratique générale de tous les peuples et de tous les régimes est

(1) V. *Moniteur* du 22 janvier 1849.

au moins un préjugé puissant en faveur de l'institution d'une Haute-Cour pour juger le Chef de l'État.

Une objection se présente néanmoins. Il semble, au premier abord, que l'établissement d'une Haute-Cour de justice soit contraire à l'un des principes essentiels proclamés par la Révolution française : l'égalité des citoyens devant la justice. « Les citoyens ne peuvent être distraits des juges que la loi leur assigne », disait la Constitution de 1791 (Titre III, chapitre V, article 4) ; « nul ne pourra être distrait de ses juges naturels » ont répété les chartes de 1814 (article 62) et de 1830 (article 53). Il n'y a pas eu en effet de réforme réclamée plus universellement et avec plus d'insistance par les cahiers des États généraux de 1789 que la suppression des Commissions judiciaires de l'ancien régime. Et cependant, presque tous les cahiers réclament en même temps l'établissement d'une juridiction exceptionnelle pour le jugement des infractions commises par le pouvoir exécutif. Les premiers efforts des constituants de 1791 ont porté, nous l'avons déjà dit, sur la création d'une Haute-Cour de justice. Il n'y a là qu'une contradiction apparente.

Ce que les États généraux de l'ancien régime et de 1789 critiquaient, ce que la Constitution de 1791 et les suivantes écartent formellement, c'étaient les tribunaux d'exception proprement dits, c'est-à-dire ceux constitués ou choisis en vue d'un criminel déterminé, comme cela avait lieu dans les jugements par commis-

saires de l'ancienne France. « Mais l'égalité devant la justice, dit M. Esmein, n'empêche pas que la loi détermine à l'avance, pour certains crimes ou délits, des tribunaux particuliers, s'il y a des motifs suffisants et que la liberté de la défense y soit pleinement assurée ; les juridictions établies pour les militaires et pour les marins par nos codes de justice militaire, ne reposent pas sur un autre principe (1) ».

Choisir en effet à un degré plus élevé de la hiérarchie des juges, ce n'est pas violer l'égalité, ce n'est que rehausser la majesté et l'autorité du tribunal. « Là où le crime grandit, disait M. Rouher en 1849, les garanties au profit de la Société doivent grandir avec le crime. Une cour spéciale, jugeant les grands attentats qui mettent en péril la société, c'est la juridiction de droit commun (2) ». C'est que le crime présidentiel, par son origine, revêt une gravité exceptionnelle. Il n'attaque pas seulement la morale, la sûreté ou la liberté individuelle, il met en péril le corps social tout entier, par cela même que son auteur tient dans ses mains le pouvoir. Il ne peut être assimilé à aucun autre crime. De là la triple nécessité pour le prévenu que les juges soient d'ordre supérieur ; pour la société que le coupable ne puisse échapper au châtiment par l'intrigue et le crédit ; pour le pays enfin que l'exemple soit solennel.

(1) ESMEIN, p. 736.

(2) *Moniteur* du 22 janvier 1849.

Mais ce n'est pas tout de déterminer quelle juridiction pourra juger le Chef de l'État, il faut encore fixer le corps ou la personne qui pourra le mettre en accusation. — Il nous semble que, théoriquement, la question doit être tranchée en faveur des Chambres électives du pays ; par ce moyen, en effet, le contrôle des représentants du peuple devient vraiment sérieux, effectif. La très haute situation du Chef de l'État ne peut le rendre justiciable que de la nation elle-même, par l'organe de ses délégués naturels, les membres des Assemblées politiques. Le système offre de plus cet avantage que les particuliers ne sont pas totalement privés du droit d'obtenir justice, la voie des pétitions aux Chambres leur étant toujours ouverte pour solliciter la mise en accusation du Chef de l'État. — Nous croyons, d'ailleurs, que dans les Constitutions qui connaissent deux Chambres, il est préférable de remettre ce droit d'accusation à la Chambre basse seule qui est la représentation directe de la nation.

Sans doute, le système n'est pas exempt de toute critique, car des abus sont à craindre d'une Assemblée que peut aveugler la passion politique ; mais pareilles critiques s'adressent plutôt à l'Assemblée qu'au système lui-même. Comme on l'a fort bien dit, le droit d'accuser n'est pas celui de juger : une accusation passionnée, injuste même, n'aura jamais la gravité d'un jugement unique (1).

(1) LAIR, *Les Hautes-Coures de Justice*, p. 426.

Ainsi donc et sous cette seule restriction d'une juridiction exceptionnelle, la responsabilité du Chef de l'État nous paraît s'imposer, au point de vue théorique, toutes les fois qu'il s'agit d'infractions par lui commises en dehors de ses fonctions, en sa qualité de simple citoyen. En est-il de même à l'égard des infractions dont il peut se rendre coupable dans l'exercice de ses fonctions, en sa qualité de Chef de l'État ?

§ 2. — **Infractions commises dans les fonctions.**

Ici la difficulté est plus grave, car interviennent ces considérations politiques qui nous ont fait justement rejeter la responsabilité du Chef de l'État au point de vue politique. Mais elles n'ont plus la même valeur : la responsabilité pénale est en effet quelque chose de plus grave que la responsabilité politique. On peut de très bonne foi, sans aucune intention de nuire à son pays, pensant au contraire le servir, suivre une détestable politique qui mène la nation aux pires catastrophes ; l'excuse de bonne foi est difficilement admissible lorsqu'il s'agit d'une responsabilité pénale. Ici, en effet, il y a un fait répréhensible que condamne la morale, un fait dont le Chef de l'État pouvait et devait prévoir d'avance toutes les conséquences et qu'il n'a point hésité à commettre. Ne doit-il pas supporter le châtiment de son action ?

L'irresponsabilité absolue du Chef de l'État, dans les constitutions où elle existe, repose, nous l'avons vu, sur la fiction qu'il ne peut pas commettre de fautes ni d'injustices. Or cette fiction est fausse : « Pour que le roi, dit Bluntchli, ne fît jamais d'injustice, il faudrait lui interdire toute action, le dépouiller de sa volonté, en faire une vaine idole qui abrite des Ministres tout puissants ». Or tel n'est certainement pas le rôle du Chef de l'État ; il est quelque chose dans le Gouvernement, on nous le concédera ; il a quelque action, si réduite, si paralysée qu'elle soit par la Constitution ; comme tel, il n'est pas infaillible. Si dans les monarchies héréditaires, on est obligé d'admettre son irresponsabilité, c'est plus par nécessité pratique que par raison. Sous les régimes électifs, où cette impossibilité d'organiser la responsabilité du Chef de l'État n'existe pas au même point, il faut le déclarer responsable, parce que, à raison même des pouvoirs étendus qui lui sont confiés par la Constitution, il est très possible qu'il commette des fautes graves, lesquelles réclament une répression.

La responsabilité pénale du Chef de l'État semble donc s'imposer d'autant plus, avons-nous dit, que le principe essentiel de la souveraineté nationale est la responsabilité de tous ses représentants, à quelque rang qu'ils soient placés. Or, nous venons de le dire, les raisons qui ont fait écarter au point de vue politique la responsabilité du Chef de l'État n'ont plus ici

la même force ; l'exception ne se justifierait plus ; c'est au droit commun qu'il faut revenir. C'est d'ailleurs le système qu'ont toujours préconisé les publicistes pour le régime représentatif.

« Déguiser, écrivait Prévost-Paradol, le désir du pouvoir sous la revendication de la responsabilité, c'est donner habilement à l'ambition personnelle la forme la plus respectable et, par conséquent, la plus dangereuse, chez un peuple très sensible à l'idée de justice et particulièrement sensible à la générosité du caractère. Le seul moyen de déjouer cette ruse périlleuse, sous le régime d'une République présidentielle, c'est de définir avec clarté et de limiter avec rigueur la responsabilité du Président et de la borner aux devoirs qui relèvent directement de son office, en laissant au Cabinet toute la responsabilité de la politique, afin de lui assurer tout le pouvoir » (1).

Cette thèse se trouvait encore plus accentuée dans les écrits du duc de Broglie : « Ainsi, le Président ou Régent, inviolable même après l'expiration de sa magistrature, inviolable quant à tous les actes de son administration, couvert, comme s'il était Roi, par la responsabilité de ses Ministres, ne pouvait, selon notre plan, être attaqué et pris à partie que pour tentative d'usurpation. En ce cas, mais en ce cas seul, toute autorité civile ou militaire, toute force armée serait

(1) PRÉVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, liv. II, ch. VI, p. 122.

tenue de lui refuser obéissance. Il serait déposé, lui et ses complices, par le Corps législatif délibérant, dans les formes ordinaires et non dans les formes juridiques ; il serait déporté et emprisonné pour la vie, dans une colonie, au delà des mers » (1).

C'était le système qu'adoptait le projet de constitution provisoire déposé par le duc Albert de Broglie, au mois de mai 1874, article 20 : « Le grand conseil (Chambre-Haute) peut être constitué en conseil de justice pour juger soit le Président de la République, soit le ministère... La responsabilité du Président de la République n'est engagée que dans le cas de haute trahison, tentative d'usurpation et de concession. Dans ces divers cas seulement, il pourrait être déclaré déchu des droits que lui a conférés la loi du 20 novembre 1873 ». C'est enfin le système qu'a adopté la loi constitutionnelle du 25 février 1875 dans son article 6 § 2 et c'est celui qui paraît s'imposer, car, comme nous l'avons déjà dit, il a été suivi également par les différents pays républicains. Bien entendu, les raisons que nous faisons valoir en faveur d'une juridiction spéciale ont encore plus de force ici, et il nous paraît aller de soi que, du moment que le Président de la République est déclaré responsable pénalement, il ne peut l'être que par une juridiction spéciale.

(1) DE BROGLIE, *Vues sur le gouvernement de la France*, ch. VI, p. 233.

Notre deuxième postulat qui se dégage de l'étude théorique et législative à laquelle nous venons de nous livrer, sera donc celui-ci : le Chef de l'Etat doit être déclaré responsable pénalement, aussi bien pour les infractions par lui commises dans ses fonctions qu'en dehors de ses fonctions. Reste enfin la responsabilité civile.

CHAPITRE III

RESPONSABILITÉ CIVILE DU CHEF DE L'ÉTAT

Il est un principe général et absolu, fondé sur l'équité, sanctionné par la loi positive, et qui trouve dans notre législation sa formule dans l'art. 1382 C. civ., c'est que tout fait qui cause dommage à autrui oblige celui qui l'a commis à le réparer. Sa raison d'être est si évidente que le texte s'explique de lui-même et que son principe ne nécessite aucune démonstration. Ce texte est, nous le disons, général et absolu ; il est l'expression du droit commun, nous pourrions même ajouter du droit naturel. Est-il applicable au Chef de l'État ?

Ici encore, la distinction que nous avons faite relativement à la responsabilité pénale nous paraît devoir être reprise. On conçoit, en effet, que le Chef de l'État soit tenu civilement envers un particulier, en raison des actes qu'il accomplit, soit en sa qualité de citoyen (par exemple, il porte un trouble de fait à une propriété contiguë à la sienne et son voisin l'assigne en dommages-intérêts), soit en sa qualité de Chef de l'État (par exemple, s'étant mis à la tête d'un mouve-

ment et ayant lui-même pénétré dans le magasin d'un armurier, il est assigné par celui-ci en dommages-intérêts). Faut-il le déclarer responsable et permettre à la personne lésée de lui demander réparation devant les tribunaux ?

La question nous paraît, théoriquement, très malaisée à résoudre et nous avouons notre hésitation très grande sur ce point. D'une part, en effet, le principe qui paraît dominer est celui de la responsabilité civile du Chef de l'État. Cette responsabilité est d'abord, nous l'avons vu, de l'essence du régime représentatif et il faut de graves raisons pour l'écarter ; elle est ensuite l'expression du droit commun et par suite elle ne peut être déniée qu'en présence de textes exprès. Mais, d'autre part, qui ne voit les dangers de cette responsabilité : à la rigueur elle se conçoit lorsqu'elle a accompagné des infractions à la loi pénale, car alors elle est absorbée pour ainsi dire par la responsabilité pénale et le problème se trouve ainsi tranché ; mais lorsqu'il s'agit d'une pure responsabilité civile, mise en jeu notamment par les actes du Chef de l'État envisagé comme simple particulier, est-elle pratiquement possible ? Faut-il laisser à chacun le droit d'actionner directement le Chef de l'État, à chaque instant, pour les questions les plus minimes ? Si d'autre part, on décide que l'affaire ne peut être portée que devant une juridiction exceptionnelle, faudra-t-il réunir à chaque instant cette juridiction, avec l'appar-

reil solennel qui l'accompagne, avec le trouble qui ne manquera pas de se manifester dans le pays ?

Qui ne conçoit combien serait vaine et ridicule une pareille pratique, si cette machine énorme était mise en mouvement, pour juger une action en dommages-intérêts dérivant d'un délit ou d'un quasi-délit du Président de la République, résultant par exemple des rapports de voisinage ? Décidera-t-on alors que la question sera portée devant les tribunaux ordinaires et de droit commun ? Mais tous les arguments que nous faisons valoir tout à l'heure pour écarter cette compétence se représentent ici. Les plaideurs mécontents de la solution ne manqueront pas d'affirmer que la justice ne peut être que partielle en faveur du chef de l'exécutif, et ses décisions, difficilement acceptées, seront toujours soupçonnées, manqueront toujours de cette force morale sans laquelle on ne les comprend pas.

La question, on le voit, ne manque pas d'être complexe. Elle ne paraît pas avoir été soulevée en ce qui concerne le Chef de l'État et n'a été abordée qu'à l'égard des Ministres. Or, elle ne revêt pas le même caractère dans ces deux cas : il y a, en effet, dans le problème que nous étudions, un élément qui ne se retrouve pas dans celui de la responsabilité des Ministres ; c'est le principe de l'irresponsabilité politique du Chef de l'Etat. Celui-ci n'a pas comme le Ministre directement sous ses ordres un département administratif ; il n'a pas non plus de maniement de deniers.

Par suite, tandis que le Ministre peut être envisagé comme le premier fonctionnaire d'une administration, le Chef de l'Etat revêt toujours un caractère plus élevé, plus représentatif. De là nécessité d'une réglementation plus sévère encore de la responsabilité.

Ces diverses considérations ainsi présentées, voici en définitive à quelle solution nous serions portés de nous arrêter.

Lorsque l'acte du Chef de l'État aura été commis par lui, hors de l'exercice de ses fonctions, en sa qualité de simple particulier, il nous semble que le principe général de notre législation doit retrouver ici son application : pas plus qu'un autre citoyen, le Chef de l'État ne saurait se soustraire aux responsabilités de son délit ou de son quasi-délit. Nous appliquerions donc le droit commun dans toute sa rigueur, c'est-à-dire que nous admettrions la compétence des tribunaux ordinaires. Les objections que l'on pourrait proposer contre cette compétence, et que nous avons fait connaître, disparaissent à raison de l'insignifiance des intérêts engagés et aussi, il faut bien le dire, du caractère à peu près exclusivement théorique de l'hypothèse que nous envisageons. Nul doute, en effet, que le Chef de l'État n'apporte, à raison même de l'importance de ses fonctions, une retenue particulière dans ses affaires privées. — Mais au contraire, lorsque le délit ou le quasi-délit pourra se rattacher à l'exercice de ses fonctions, il nous semble alors que ce n'est plus

la personnalité du particulier qui est en question, mais bien celle du Chef de l'État : dès lors, cette responsabilité civile ne saurait plus être mise en mouvement qu'avec des précautions spéciales, c'est-à-dire suivant une procédure particulière, et devant une juridiction exceptionnelle. C'est dire qu'elle ne saurait exister. On ne peut en effet mouvoir à chaque instant le lourd appareil d'une juridiction aussi haute qu'une Cour de justice pour des intérêts minimes et nous concluerons, par ces raisons, à l'irresponsabilité civile du Chef de l'État, pour tous les faits par lui commis, à l'occasion et dans l'exercice de ses fonctions.

Toutefois, lorsque la responsabilité civile du Chef de l'État sera jointe à une responsabilité pénale, la question change d'aspect. La responsabilité pénale entraîne la responsabilité civile ; celle-ci suit les mêmes règles, les mêmes errements de procédure que la première. L'action pénale est intentée dans les conditions strictes que nous avons délimitées ; elle est portée devant une juridiction exceptionnelle. Toutes les craintes que l'on pouvait manifester, tous les abus qu'on pouvait craindre ne sont plus possibles, puisque la responsabilité pénale est mise en cause. Ici alors, nous croyons que la responsabilité civile du Chef de l'État est possible et nous l'admettrions sans réserves. Bien entendu, la question serait tranchée par la même juridiction qui connaîtrait de la responsabilité pénale.

La question de la responsabilité civile du Chef de

l'Etat ne paraît avoir été envisagée par aucune de nos Constitutions; on constate la même indifférence de la part des publicistes; le projet de M. Pascal Duprat, auquel nous avons déjà fait allusion, a laissé également de côté la difficulté; à tous égards cela est fâcheux. Quoi qu'il en soit, notre troisième postulat se formulera ainsi : le Chef de l'Etat, en cette qualité, n'est responsable civilement que sous les mêmes conditions, et dans les mêmes formes que celles édictées pour sa responsabilité pénale.

Ainsi, de l'étude théorique à laquelle nous venons de nous livrer, nous tirons les conséquences suivantes, qui seront comme le résumé des développements précédents. Au point de vue théorique, le problème de la responsabilité du Chef de l'Etat nous paraît devoir être résolu de la façon suivante : « Le Chef de l'Etat ne doit avoir aucune responsabilité politique; il doit être déclaré responsable pénalement, aussi bien pour les infractions par lui commises dans ses fonctions qu'en dehors de ses fonctions; il ne sera enfin civilement responsable que sous les mêmes conditions et dans les mêmes formes que celles édictées pour sa responsabilité pénale ». Quittons maintenant le terrain théorique, et entrant sur le domaine positif de la loi française, voyons dans quels termes nos lois Constitutionnelles de 1875 ont solutionné ce problème en ce qui concerne le Président de la République.

TITRE II

LA RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SOUS L'EMPIRE DES LOIS CON- STITUTIONNELLES DE 1875.

Nous nous demanderons, dans la seconde partie de ce travail, comment les lois constitutionnelles de 1875, appliquées par les pratiques parlementaires ont résolu à l'égard du Président de la République le problème de sa responsabilité, telle que nous venons de le dégager. Le principe est posé, sous une forme un peu elliptique, par l'art. 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, ainsi conçu : « Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat ». Comme nous l'avons déjà fait remarquer, on ne rencontre guère la responsabilité du Chef de l'État organisée que dans les gouvernements républicains ; il en est un dont le système nous paraît présenter beaucoup d'analogies avec le nôtre, et se prêter, par suite, à des rapprochements intéressants : nous voulons parler de celui des États-Unis.

On sait, en effet, que, comme notre constitution,

la constitution des États-Unis du 17 septembre 1787 a pour base fondamentale la souveraineté nationale, Elle débute, en effet, par ces fières paroles : « Nous, le peuple des États-Unis, en vue de former une union plus parfaite, d'établir la justice, etc... ordonnons et établissons la présente constitution ». L'art. 10 des amendements ratifiés en 1781 complète ce beau préambule : « Les pouvoirs non délégués aux États-Unis par la présente constitution, et non interdits par elle aux États, sont réservés aux divers États ou au peuple ». Aux États-Unis, tous les pouvoirs sont électifs.

Aussi ferons-nous une étude comparative de ces diverses constitutions, en examinant successivement la responsabilité politique, la responsabilité pénale et la responsabilité civile du Président de la République.

CHAPITRE PREMIER

RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Comme nous l'avons vu, les constituants de 1875 sortaient d'une épreuve pénible, celle du système de la responsabilité politique du Président de la République jointe à l'irresponsabilité politique des Ministres. Rien d'étonnant dès lors à ce que nous trouvions la règle inverse formulée dans la Constitution qui suivit cette période troublée. Et effectivement, les lois constitutionnelles de 1875 établissent l'irresponsabilité politique du Président de la République. Ce principe constitutionnel n'est pas d'ailleurs le produit d'un simple mouvement de réaction ; il tient à des causes plus intimes, tant théoriques que psychologiques.

Il paraît certain que les constituants de 1875, tous hommes ayant connu l'Empire et le Gouvernement absolu, imbus d'idées nettement opposées au régime qui venait de crouler, et qu'ils exécraient, devaient éprouver une très grande défiance à l'égard du pouvoir exécutif et craindre par dessus tout qu'il ne devînt trop puissant et n'absorbât à son tour le pouvoir législatif. L'exemple de M. Thiers n'était pas fait, en

outre, pour les éloigner de ces idées. Or, réclamer la pleine responsabilité du Président de la République, c'était forcément l'autoriser, l'inviter même à avoir une politique personnelle et indépendante : « Les Ministres prétendent gouverner, dira-t-il, et pourtant je suis responsable ; je suis lié pour le bien et je répons du mal » (1). Sous l'empire de telles préoccupations, les constituants de 1875 devaient nécessairement être appelés à faire du Président de la République un organe très haut, très élevé, mais sans pouvoir effectif, sans puissance réelle, privé d'attributs importants seulement en apparence, tout cela par haine du pouvoir personnel, pour écarter autant que possible cette éventualité qu'ils redoutaient par dessus tout.

C'était d'ailleurs la thèse soutenue par l'école des parlementaires, et notamment nous l'avons vu par deux hommes qui eurent la plus haute influence sur les idées parlementaires d'alors, Prévost-Paradol et le duc de Broglie (2). C'était la règle qui était déjà contenue dans l'art. 20 du projet de constitution provisoire déposé au mois de mai 1834 par le duc de Broglie : « Le grand Conseil (Chambre-Haute) peut être constitué en cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit le ministère. Les Ministres sont responsables indivi-

(1) ESMEIN, p. 548.

(2) PRÉVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, p. 122 ; — DUC DE BROGLIE, *Vues sur le Gouvernement de la France*, p. 233.

duellement de leurs actes personnels, solidairement de la politique du Gouvernement. La responsabilité du Président de la République n'est engagée que dans le cas de haute trahison, tentative d'usurpation ou concussion. Dans ces divers cas seulement, il pourrait être déclaré déchu des droits que lui a conférés la loi du 20 novembre 1873. Cette déclaration devra être faite par les Chambres réunies en congrès, conformément à l'art. 23 ci-dessous ».

Une autre cause, historique celle-là, peut encore expliquer le système adopté par les constituants de 1875. Comme on l'a fait justement observer, « c'est une vérité établie dans notre siècle par l'étude de l'histoire du droit que, chez un peuple progressif, les institutions nouvelles successivement introduites ne sont viables et durables qu'autant qu'elles se rattachent par une transition largement ménagée aux institutions antérieures qu'elles doivent remplacer. Le régime nouveau doit contenir tout d'abord une portion conservée des éléments qui composaient le régime ancien, c'est la condition même de sa vie et de son succès. Il en résulte que, pour s'acclimater en France, la République devrait naturellement emprunter une partie de ses règles à la forme du gouvernement antérieur, la plus rapprochée d'elle par le temps et par les principes, c'est-à-dire à la monarchie constitutionnelle. Cette loi de succession est bien connue..... C'est la même loi qui a opéré chez nous en 1875 ; et il n'est

point douteux que les pouvoirs du Président de la République, dans notre Constitution actuelle, aient été à peu près calqués sur ceux d'un monarque constitutionnel avec le gouvernement parlementaire. C'est un point qu'on a relevé à plusieurs reprises comme jurant avec la nature propre et avec les traditions du gouvernement parlementaire (1) ».

« Telles sont, disait M. Laboulaye, les principales dispositions de la loi dont nous nous proposons l'adoption. Elles donnent à la République les garanties de la monarchie constitutionnelle telle que nous l'avons pratiquée pendant plus de trente ans. Cette forme de gouvernement a donné assez de prospérité et assez de sécurité à la France pour que le pays n'en ait pas gardé un mauvais souvenir. Si parmi les républicains il en est qui trouvent qu'on aurait dû aller plus loin, ils feront bien de considérer que la France après avoir traversé l'Empire, a besoin de reprendre l'habitude d'un gouvernement constitutionnel (2) ».

A cet égard, si notre constitution de 1875 ne peut prétendre à la rigoureuse logique du raisonnement, elle paraît bien avoir pour elle la logique de l'histoire. C'est peut-être pour cette raison qu'elle s'est montrée

(1) ESMEIN, p. 432 et s. — V. les discours de M. Louis Blanc, à l'Assemblée nationale, le 21 juin 1875 (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXIX, p. 70), et de M. Naquet, à la Chambre des députés, le 15 mars 1894 (*J. off.* du 16, p. 530).

(2) LABOULAYE, *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVIII, p. 223.

la plus résistante des constitutions françaises depuis 1791 (1).

Quoi qu'il en soit, les lois constitutionnelles de 1875 édictent l'irresponsabilité politique du Président de la République jointe à la responsabilité politique des Ministres, lesquels sont seuls responsables devant les Chambres. C'est à eux seuls que celles-ci peuvent demander compte des actes du gouvernement : la personne et les actes du Président ne doivent jamais être pris à partie. C'est ce qui résulte de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui après avoir déclaré : « Les Ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels », ajoute : « Le Président de la République n'est responsable qu'en cas de haute trahison ». Il ressort de ce texte que la responsabilité du Président est tout à fait exceptionnelle, l'irresponsabilité étant la règle, et qu'elle n'est pas politique, mais pénale (2).

Comme l'a dit Summer-Maine, « il était réservé au Président de la République Française de ne pas régner et de ne point gouverner davantage » (3).

Il résulte de cette situation que seuls les Ministres sont responsables de tous les actes accomplis par le

(1) ESMEIN, p. 433.

(2) ESMEIN, p. 548 et s.

(3) SUMMER-MAINE, *Revue générale du Droit*, 1886, p. 71.

Président de la République. La Constitution a pris une précaution formaliste pour assurer qu'il serait couvert par la responsabilité ministérielle. La loi constitutionnelle du 25 février 1875 décide dans son art. 3 dernier alinéa : « Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un Ministre » ; le texte est général et n'admet aucune exception (1).

Il s'applique tout d'abord à tous les actes juridiques accomplis par le Président. Cela comprend tous les décrets, même ceux qui supposent en apparence un pouvoir personnel et discrétionnaire, comme les lettres de grâce, même ceux par lesquels il nomme de nouveaux Ministres (2). Il s'applique ensuite aux messages du Président de la République, car ce sont aussi des actes de la fonction présidentielle (3). Encore à ceux de ses actes qui n'ont pas le caractère d'actes juridiques, et pour lesquels le plus souvent la possibilité d'un contre-seing ne se conçoit même pas, mais qui peuvent avoir une grande importance politique : discours, lettre ou dépêche, commandement des forces militaires. Enfin ce n'est pas seulement des actes que les Ministres sont responsables ; mais aussi des inactions, des omissions du Président de la République ; ils sont tenus d'obtenir de lui les actes qu'ils consi-

(1) ESMEIN, p. 573.

(2) Sur cette dernière hypothèse, V. ESMEIN, p. 573.

(3) Pour la démonstration de cette proposition, V. ESMEIN, p. 574, texte et note 1.

dèrent comme nécessaires. C'est ainsi, par exemple, qu'ils seraient responsables du défaut par le Président de promulgation d'une loi dans les délais voulus (1).

« En un mot, dit M. Esmein, rien dans le Gouvernement n'échappe aujourd'hui à la responsabilité politique des Ministres. On ne saurait soutenir aujourd'hui, sous notre République parlementaire, une théorie semblable à celle qui a parfois été proposée sous la monarchie constitutionnelle et d'après laquelle certains actes considérés comme constituant essentiellement la prérogative constitutionnelle du Chef de l'État, seraient valables sans être contresignés par un Ministre et ne mettraient pas en jeu la responsabilité ministérielle. Tels seraient « le commandement des forces militaires, la convocation et la dissolution des Chambres, la nomination des Ministres, l'exercice du droit de grâce ». Mais ce n'était là pas autre chose qu'un résidu et une survivance du pouvoir personnel qui ne saurait trouver place sous une République parlementaire. Les Ministres sont responsables de tous les actes sans exception, du Président de la République, même de leur propre nomination » (2).

(1) ESMEIN, p. 467.

(2) ESMEIN, p. 575. — « J'ai dit plus haut, p. 496, ajoute cet auteur, en note, que le commandement des armées ne pouvait pas lui-même donner lieu, quant aux actes qui en constituent l'exercice, à la responsabilité ministérielle. Mais les Ministres seraient incontestablement responsables d'avoir accepté que le Président de la République usât de ce droit que la Constitution ne lui enlève pas ; ils répondraient, par suite, de toutes les conséquences de ce commandement ».

Il ne faudrait pas déduire de cette règle que la Constitution de 1875 est en réalité monarchique ; c'est un jugement qui a été formulé de la part des monarchistes et notamment par M. le duc de Broglie qui disait, en parlant de l'irresponsabilité du Président de la République et de son droit de dissoudre la Chambre des députés : « Ce sont là des emprunts faits à un ordre d'idées qui n'a rien de commun avec la République, et c'est, en effet, celui qui a transformé avec le cours et le progrès des idées libérales, des royautés absolues en monarchies constitutionnelles. Ces deux dispositions gardent l'empreinte de leur origine et le caractère en reste essentiellement monarchique. On peut même affirmer que non seulement elle n'aurait pas trouvé d'accès dans une Constitution républicaine, mais que la pensée n'en serait même pas venue, si parmi les auteurs de la loi de 1875 n'avaient figuré avec une autorité particulière des monarchistes de naissance et de conviction, renonçant à regret au rétablissement immédiat de la royauté, enclins par cela même à accueillir tout ce qui en reproduisait le souvenir ou pouvait en faciliter le retour » (1).

Cette affirmation ne nous paraît pas exacte. Ce qui était le prix du consentement des monarchistes en 1875, c'était le droit de révision totale, et la combinaison

(1) DUC DE BROGLIE, *Revue des Deux-Mondes* du 15 avril 1894, p. 834. — *Idée* : Le discours prononcé par M. Goblet à la Chambre des députés, le 12 mars 1894 (*J. off.* du 13, p. 497).

opérée de la forme républicaine avec certaines institutions traditionnellement caractéristiques de la monarchie constitutionnelle s'explique autrement (1).

La règle est si peu de l'essence d'un régime monarchique que nous la retrouvons édictée, avec une aggravation, dans la constitution du peuple le plus largement démocratique du monde, dans la constitution des États-Unis.

Chose assez bizarre, cette constitution présente encore cette particularité avec la note de 1875, c'est que, comme elle, elle a un caractère essentiellement transactionnel; le rôle et les pouvoirs du Président des États-Unis ont été copiés par les auteurs de la constitution fédérale sur ceux du Roi d'Angleterre, tels qu'on les concevait alors communément (2). « Sans doute, dit M. Esmein, les Américains des États-Unis doivent sourire lorsqu'on s'efforce de leur prouver que leur constitution est, par certains côtés, profondément monarchique ».

La constitution des États-Unis n'admet pas la responsabilité politique des Ministres devant le Con-

(1) ESMEIN, p. 428 et s.

(2) « A première vue de la Constitution des États-Unis, dit M. Summer-Maine, la ressemblance qu'offre le Président des États-Unis avec un roi européen, surtout avec le Roi de la Grande-Bretagne, est trop évidente pour qu'on puisse s'y méprendre. Le Président exerce, à divers degrés, un certain nombre de pouvoirs dans lesquels on reconnaît du premier coup l'apanage particulier de la royauté, pour peu qu'on l'ait étudiée dans l'histoire générale et qui ne peuvent s'associer avec aucune autre constitution ». — SUMMER-MAINE, *Essai sur le Gouvernement parlementaire*, p. 295.

grés, c'est-à-dire devant le Parlement, et déclare le Président de la République seul responsable. Encore cette responsabilité n'est-elle que pénale, ainsi que nous l'établirons plus loin ; on peut dire qu'au point de vue politique, le Président est irresponsable. A cet égard, en effet, la responsabilité n'est nullement définie par la loi ni réglementée par elle ; elle n'est donc que morale, c'est-à-dire qu'en réalité elle n'est pas. L'opinion publique peut toujours, il est vrai, condamner le Président, lui enlever de fait toute autorité morale ; il ne faut pas moins reconnaître que, en droit, il peut jusqu'à l'expiration du délai de quatre années pour lequel il est élu, continuer à exercer ses pouvoirs : sa situation légale n'est donc en rien modifiée par l'opinion publique.

La constitution de Philadelphie élaborait le principe de la séparation des pouvoirs entre trois départements distincts et indépendants, législatif, exécutif et judiciaire. Imbue des théories de Montesquieu, elle décida que les trois pouvoirs seraient « coordonnés et indépendants » et que, tout en agissant de concert, ils se feraient cependant contrepoids les uns aux autres. La première pensée des constituants fut de créer un pouvoir exécutif fort et vigoureux : « Quelques personnes prétendent, dit le Fédéralist, qu'un pouvoir exécutif vigoureux est contraire au genre des constitutions républicaines. Les hommes éclairés qui attachent un grand prix au succès de cette forme de gouvernement

ne pourront jamais admettre que cette pensée soit vraie, sans condamner par là même leurs propres principes. L'énergie de l'exécutif constitue une partie essentielle de la définition d'un bon gouvernement. Elle est indispensable pour protéger la communauté contre les attaques venues de l'étranger ; elle ne l'est pas moins en vue de la bonne administration des lois, de la protection due à la propriété contre ces entreprises qui parfois interrompent le cours de la justice. Elle est essentielle pour garantir la liberté contre les attaques de l'ambition, contre l'esprit de faction et contre l'anarchie. Un Président faible n'exécutera que faiblement. Faible exécution est synonyme de mauvaise exécution et un gouvernement qui administrera mal, quel qu'il soit d'ailleurs en théorie, sera en pratique un mauvais gouvernement (1) ».

Toutefois, le Président n'exerce pas seul les fonctions exécutives, il est entouré de Conseillers ou Ministres. Mais les constituants n'ont pas voulu que les Ministres formassent un conseil responsable. « Un conseil placé auprès d'un magistrat qui est lui-même responsable de ce qu'il fait. n'est généralement pas autre chose qu'une entrave à ses bonnes intentions, qu'un instrument et un complice de ses mauvaises, et sera presque toujours un manteau pour couvrir ses

(1) FÉDÉRALIST, n° 80.

fautes (1) ». Les Ministres des États-Unis ne forment donc pas un corps étroitement uni, ayant un rôle propre et distinct, c'est un simple groupement de personnes sans politique bien définie qui les anime, sans tâche commune à remplir, sans responsabilité collective. Chaque Ministre investi par la constitution de la double qualité d'agent exécutif et de conseiller du Président, a reçu de la loi un cercle d'action spécial, bien délimité, dans lequel il doit exercer ses fonctions, sous la seule autorité du Chef du pouvoir exécutif. Comme agent d'exécution, il dirige son département sans être soumis ni au contrôle général de ses collègues réunis en cabinet, ni à la surveillance spéciale d'aucun d'entre eux. Comme conseiller du Président, il donne à celui-ci les avis qu'il sollicite, et, d'après la constitution, les avis demandés aux chefs des départements exécutifs ne doivent concerner que les devoirs de leurs charges respectives. En quelque qualité qu'il agisse, il n'est responsable juridiquement et politiquement que de ses actes (1).

Le cabinet américain, écrit également Bryce, n'est qu'un groupe de chefs de départements exécutifs que leur maître, quoiqu'il les consulte ordinairement en particulier, est quelquefois heureux de réunir dans une salle pour converser avec eux sur la politique (2) ».

(1) DUPRIEZ, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, t. II, p. 43.

(2) BRYCE, *The American Commonwealth*, t. I, p. 125.

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif vivent donc absolument indépendants : le Congrès fait la loi en dehors du pouvoir exécutif; le pouvoir exécutif applique la loi en dehors du Congrès : « La première impression, dit M. Boutmy... est que la Constitution fédérale présente des vices de construction graves, que c'est une machine très imparfaite qui se brisera au premier tour de roue. Le principal objet d'une Constitution doit être, ce semble, d'établir le concert entre les pouvoirs, de prévenir les conflits violents, d'empêcher du moins que les conflits ne se perpétuent, et de ménager, à cette fin, des moyens pacifiques et prompts. Le texte fédéral semble avoir pris à tâche de faire naître ces conflits, de les organiser, de les envenimer; il en multiplie les occasions, il en prolonge à plaisir la durée » (1).

Comment, dans ces conditions, l'irresponsabilité du pouvoir exécutif peut-elle se concilier avec l'existence d'un régime républicain, comment surtout est-il possible que le Chef de l'Etat n'ait pas des visées de pouvoir personnel et absolu? L'histoire des Etats-Unis nous montre que ces visées ne furent pas étrangères à certains présidents de la Confédération. Ainsi Andrew Johnson, vice-président lors de l'assassinat de Lincoln, devenu président, joue systématiquement le rôle d'obstructionniste, demandant une nouvelle délibéra-

(1) BOUTMY, *Droit constitutionnel*, p. 134.

tion avec majorité des deux tiers pour toutes les lois, en reculant la promulgation. On intenta d'ailleurs contre lui une procédure d' « impeachment » qui n'aboutit pas. Les présidents Taylor (1849-1850), Fillmore (1850-1853), Grant (1874-1876), agirent de même. Et cependant, le régime républicain a subsisté et même, s'il y a eu confusion des pouvoirs, elle s'est plutôt opérée au profit du Congrès. Comment expliquer ce résultat, contraire aux prévisions que l'on aurait été en droit de faire ? Les raisons en sont multiples ; voici les principales.

La première tient à la Constitution même des Etats-Unis. Les Etats-Unis forment une confédération, c'est-à-dire une réunion d'Etats qui, tout en se liguant principalement pour assurer leur sécurité mutuelle, ont conservé leur autorité et leur indépendance. La constitution fédérale n'est pas une machine indépendante se suffisant à elle-même : elle n'est pas une construction distincte et isolée. Elle est le couronnement de tout un édifice politique. Elle est venue après la constitution des Etats primitifs, et elle est à ces constitutions comme l'union est aux Etats (1). Cette forme fédérative diminue singulièrement l'importance des fonctions exécutives. La centralisation n'existe à aucun degré et les attributions du pouvoir central se réduisent à peu de choses.

(1) J. CHAILLY, Préface au livre de M. Vossion : *La Constitution américaine et ses amendements*, p. 17.

Dans un pays de centralisation comme la France, le pouvoir exécutif fait sentir partout son intervention. Aux États-Unis, au contraire, chaque État a son gouvernement, sa législation, ses tribunaux. L'Union laisse à chacun toute son indépendance ; les Américains n'ont pas à souffrir du peu d'attributions du pouvoir législatif fédéral, puisque les gouvernements d'État suffisent amplement à assurer la marche des services administratifs, à régler la politique intérieure. Au contraire, si le pouvoir exécutif fédéral avait plus d'attributions, il ferait abus de sa force et menacerait l'autonomie des États. « Les Américains aiment encore mieux, dit M. Boutmy, se résigner à certaines défaillances des pouvoirs fédéraux et n'avoir rien à craindre pour cette autonomie provinciale qui est à leurs yeux le premier des biens (1) ». Le pouvoir exécutif n'ayant pas, en réalité, aux États-Unis, cette force, cette vigueur que lui donnent les régimes parlementaires, son irresponsabilité politique ne présente pas de grands inconvénients pour les libertés publiques. D'ailleurs, deux de ses attributions les plus importantes, la nomination des Ministres et des hauts fonctionnaires, la conclusion des traités internationaux ne peuvent être exercées que sous le contrôle du Sénat. Celui-ci limite ainsi, dans une large mesure, les attributions du Président.

(1) BOUTMY, p. 157 ; — DE CHAMBRUN, p. 94.

Mais, ce n'est pas seulement dans la constitution même des États-Unis qu'il faut chercher la raison du bon fonctionnement du régime adopté par la Convention de Philadelphie ; il faut se préoccuper encore de la manière dont la constitution est appliquée, des usages, des mœurs politiques, si l'on veut se rendre compte comment ce régime n'est pas incompatible avec la République. « En effet, dit M. Boutmy, une machine qui fonctionne depuis longtemps, ne doit pas être étudiée seulement dans l'album du constructeur et sur les planches très soignées où sont reproduits au lavis les différents organes. La reproduction n'est pas toujours complète, elle n'y est pas toujours fidèle. A force de tourner, les rouages ont plus ou moins changé de forme : les uns se sont adaptés et assouplis ; les autres se sont désarticulés et ne marchent plus ; les mécaniciens en ont ajouté de nouveaux..... C'est dans la machine elle-même qu'il faut étudier ces modifications pour les connaître et les comprendre (1) ». A cet égard, et pour avoir une idée exacte de la constitution des États-Unis, il importe de tenir compte du rôle de deux éléments essentiels : les partis politiques d'une part, et les comités permanents du Congrès, d'autre part.

Le peuple américain est divisé en deux grands partis politiques : *Le parti républicain et le parti démocrate.*

(1) BOUTMY, p. 184 ;

Le Président est l'élu de l'un deux : le même parti qui a obtenu l'élection du Président, obtient également le plus souvent, l'expérience l'a montré, la majorité à la Chambre des représentants, lors des élections qui suivent celle du Président. Quant au Sénat, comme il n'est renouvelable que par tiers, le parti vainqueur ne peut guère faire choisir plus d'un tiers de ses membres. Aussi, est-il nécessaire qu'un parti ait été depuis déjà bien des années au pouvoir, avant qu'il ait la majorité au Sénat. Mais, en général, le Sénat ne fait pas d'opposition systématique, en sorte que le Président et la Chambre des représentants marchent d'accord ; le Président gouverne donc avec l'aide de son parti, comme sous un régime parlementaire, et le premier Ministre gouverne avec l'assistance du parti qui a la majorité dans le Parlement. C'est ainsi que des premiers rapports, résultant de la communauté de vues politiques s'établissent entre le Président et le Congrès. Mais ce ne sont pas les seuls ; chaque année, suivant un usage constant, le Président adresse au Congrès un message qui contient l'exposé complet de sa politique, où il rend compte de la situation du Gouvernement et où il suggère les mesures qui lui paraissent devoir être adoptées par les Chambres. D'autre part, les règlements des Chambres ont donné au pouvoir exécutif un autre moyen de communiquer avec le pouvoir législatif, par l'organisation des comités permanents de la Chambre des représentants ou du Sénat.

Les comités permanents de la Chambre sont les plus importants ; ils sont nommés au début de chaque session par le speaker et correspondent aux différents services ministériels. Le Ministre ou le Président qui a l'intention de faire voter un bill commence par s'entendre avec le comité compétent pour obtenir son appréciation : « Le Président de ce comité, dit M. Boutmy, est pour le département ministériel correspondant, comme un titulaire du dehors ou, si l'on veut, comme un conseil dont l'avis doit être pris avant toute démarche ; parfois même, si l'un d'eux est d'une capacité hors pair, il devient le Ministre effectif. C'est ce qui est arrivé à l'illustre président du comité des relations étrangères du Sénat, M. Summer : la politique extérieure de l'Union a été dirigée par lui pendant une longue période » (1).

En fait, il n'y a guère que les bills soutenus par le Président ou la majorité d'un comité qui soient soumis à l'examen de la Chambre, la durée des sessions étant très limitée. Les comités permanents ont ainsi une influence très marquée sur la politique du Gouvernement ; l'usage veut que l'auteur d'une proposition de loi soit toujours appelé à la présidence de la commission spéciale chargée de l'examiner et de la rapporter. Suivant l'heureuse expression de M. Boutmy, l'abîme des incompatibilités entre le Gouvernement et le Con-

(1) BOUTMY, p. 451

grès n'est plus absolument infranchissable. D'abord, un gué a été creusé à l'endroit des comités permanents ; puis, de l'autre côté du gué, une plage favorable a été préparée afin que les Ministres puissent, sans difficulté, faire aborder leur navire en terre parlementaire.

Il serait donc inexact de dire qu'aux États-Unis il n'existe absolument aucune collaboration entre les pouvoirs, qu'ils sont en conflit permanent l'un avec l'autre. Au contraire, grâce à ce qu'on a appelé le Gouvernement des partis, grâce aux rapports que la pratique a établis entre le Président et les Ministres d'une part, et le Congrès d'autre part, les conflits même fréquents en apparence sont, croyons-nous, aussi peu à craindre en réalité que sous le régime parlementaire.

Aussi, n'est-il pas étonnant que certains auteurs aient considéré que l'introduction du régime de la Constitution anglaise, du régime parlementaire ne serait pas un bien pour la Confédération américaine. « Les États-Unis, dit M. de Chambrun, ont refusé avec raison d'adopter le principe de la responsabilité ministérielle. Si le Président était contraint de s'entourer d'un conseil chargé de gouverner en son nom et responsable, à quoi servirait l'autorité dont l'investit l'élection populaire ? Il deviendrait l'instrument du pouvoir législatif et sa situation ne tarderait pas à être intolérable. Le pouvoir suprême résiderait alors dans le Congrès : or, c'est cela précisément que les

peuples démocratiques doivent éviter par dessus tout. Aux États-Unis, si la conduite des affaires devait passer dans le Corps législatif, il serait douteux qu'il en fit longtemps un bon usage ; le désordre ne tarderait probablement pas longtemps à se mettre dans la direction. Or, il ne faut pas oublier, surtout dans les peuples démocratiques, que le désordre est essentiellement incompatible avec la liberté.

Forcés d'opter entre l'anarchie et le despotisme, ils choisiront toujours la seconde alternative. A cet égard, ils sont infiniment plus impressionnables que les autocrates : c'est ce qu'avaient compris les constituants américains » (1).

Quoi qu'il en soit, en Amérique comme en France, nous constatons que ces constitutions républicaines par essence n'admettent point la responsabilité politique du Président de la République, solution qui nous paraît cadrer avec les principes constitutionnels les plus rigoureux, ainsi que nous avons essayé de le dégager. Nous allons voir qu'elles se rencontrent également en ce qui concerne la responsabilité pénale du Chef de l'État.

(1) DE CHAMBRUN, p. 68.

CHAPITRE II

RESPONSABILITÉ PÉNALE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le Président de la République, nous l'avons déjà dit, est responsable pénalement ; « il n'est responsable, dit l'art. 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qu'en cas de haute trahison ». La mise en œuvre de cette responsabilité est réglée par l'art. 42 de la même loi, ainsi conçu : « Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des Députés et ne peut être jugé que par le Sénat ».

Pour connaître exactement l'étendue de la responsabilité du Président de la République, il convient de l'examiner en ce qui concerne d'abord les infractions qu'il peut commettre dans l'exercice de ses fonctions, ensuite celles dont il se rendrait coupable en dehors de ses fonctions.

Rappelons, avant de commencer cette étude, que la responsabilité pénale du Président de la République existe également aux États-Unis. Elle est mise en œuvre au moyen de l'*impeachment*.

C'est une procédure qui a été empruntée à la cou-

tume anglaise (1) ; elle est intentée par la Chambre des représentants devant le Sénat. Mais, tandis qu'en Angleterre l'impeachment ne vise que les Ministres, il concerne au contraire aux États-Unis, à la fois le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils : cela se conçoit d'ailleurs aisément, puisque, nous l'avons vu, la responsabilité ministérielle ne joue presque aucun rôle dans le système politique des États-Unis. L'art. 2, sect. 4, de la Constitution des États-Unis est ainsi conçu : « The Président, Vice-Président and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery and other high crimes and misdemeanours » (2).

§ 1^{er}. — **Infractions commises par le Président de la République dans l'exercice de ses fonctions.**

Nous allons retrouver dans la constitution de 1875 confirmées les règles qui nous ont paru se dégager des principes théoriques de la matière : le Président de la République est responsable pénalement, devant une juridiction spéciale. Demandons-nous d'abord quelles

(1) V. ESMEIN, p. 84 et s.

(2) Une seule fois cette disposition a été invoquée contre un Ministre et celui-ci a donné sa démission avant que l'accusation fût votée contre lui, il fut par suite acquitté (BRYCE, *American Commonwealth*, t. I, p. 86, n. 2) ; — V. la liste des impeachments intentés depuis l'entrée en vigueur de la Constitution des États-Unis dans Th. HUDSON Mc. Kee, *A Manual of congressional practice*, 1892, p. 100).

infractions peuvent engager sa responsabilité pénale ; nous verrons ensuite devant quelle juridiction il peut être traduit ; nous examinerons enfin les pénalités qui lui sont applicables.

A. — INFRACTIONS POUVANT ENGAGER LA RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Un seul fait semble pouvoir engager la responsabilité pénale du Président de la République dans l'exercice de ses fonctions, c'est la haute trahison. « Le Président de la République, dit l'art. 42 précité, n'est responsable qu'en cas de haute trahison ». Mais que faut-il entendre par haute trahison ? On comprend aisément quels sont les faits qu'ont visés les auteurs de la constitution : il s'agit évidemment du cas où le Président abuserait de ses pouvoirs pour violer à l'intérieur les lois ou la constitution, ou bien encore compromettrait par une faute lourde les intérêts de la France à l'égard de l'étranger (1). Mais il ne suffit pas en matière pénale de donner une idée d'un délit ; il faut le définir et en déterminer les conditions pour pouvoir le réprimer. Or, à cet égard, si on consulte les textes du droit pénal comme ceux du droit constitutionnel, on s'aperçoit que, nulle part, un crime n'est prévu et puni sous la qualification de haute trahison.

(1) ESMEIN, p. 549.

Une seule fois, le crime de haute trahison a été défini ; c'est par l'art. 68, 2 de la Constitution de 1848 dans les termes suivants : « Toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée Nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat, est un crime de haute trahison ». Cette définition est remarquable en ce qu'elle constitue dans l'arsenal de nos lois constitutionnelles ou ordinaires, le seul essai d'une détermination exacte de l'infraction de trahison. Et ce n'est véritablement qu'un essai : combien vague reste la formule et combien pouvaient être nombreuses et variées à cette époque les mesures susceptibles d'empêcher les délibérations de l'Assemblée, tout en conservant un caractère de légalité et paraissant rentrer dans les attributions du Président ! Les événements de 1851 l'ont bien montré !

Mais cette définition ne peut plus subsister sous le régime de nos lois constitutionnelles actuelles, car ce qui était un crime de haute trahison en 1848 est devenu l'exercice légal d'une des fonctions du Président de la République sous le régime actuel : il rentre en effet dans ses attributions absolues d'ajourner les Chambres pendant un certain temps (art. 2 de la loi du 16 juillet 1875) et même de dissoudre la Chambre des députés sur l'avis conforme du Sénat (art. 5 de la loi du 25 février 1875).

Nous restons donc en présence de la question que

nous formulions tout à l'heure : qu'est-ce que le crime de haute trahison ? — Nulle part nous n'en trouvons une définition dans les lois pénales. Dès lors, voici la conséquence qui paraît nécessairement se dégager du silence des textes : Il est dans notre droit pénal un principe essentiel, c'est que le juge ne peut pas créer de peines, que ce droit est réservé strictement au législateur ; on le formule sous l'adage « *nulla poena sine lege* ». C'est une des lois fondamentales posées par la Révolution française ; elle a été élevée à la hauteur d'un principe constitutionnel, puisqu'elle a trouvé son expression dans la disposition de l'art. 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui a été reprise par l'article 5 de notre Code pénal : « Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée ». Il s'en suit que le Président de la République ne peut être condamné que si le fait qui lui est reproché tombe sous le coup d'un article de la loi, que s'il rentre dans une incrimination contenue dans la loi pénale. C'est dire qu'il échappera donc toujours au crime de haute trahison, nulle part posé et puni par la loi pénale, et que par suite la disposition de nos lois constitutionnelles qui le vise est destinée à rester lettre morte.

Cette conséquence a paru si choquante, si manifestement contraire à la volonté des constituants de 1875, qu'un parti très important de la doctrine n'a pas hésité

à rejeter ici purement et simplement la maxime « *nulla pœna sine lege* » et à décider qu'on doit laisser au Sénat, juge du Président de la République, le soin et le pouvoir de déterminer les faits qui constituent le fait de haute trahison. Les raisons les plus sérieuses sont d'ailleurs invoquées à l'appui du système.

On fait remarquer, tout d'abord, que ce fut le système adopté par une de nos constitutions qui a proclamé, en termes formels, le principe du pouvoir discrétionnaire laissé au juge pour qualifier le fait incriminé. C'est l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815. L'art. 41 donnait à la Chambre des représentants le droit d'accuser tout Ministre « pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la Nation ». L'art. 42 ajoutait : « La Chambre des Pairs, en ce cas, exerce, soit pour caractériser le délit, soit pour infliger la peine, un pouvoir discrétionnaire ». Pareille disposition n'a jamais reparu dans le texte d'aucune de nos constitutions.

Ce fut également le système du pouvoir discrétionnaire que développèrent, dans leurs réquisitions, les commissaires de la Chambre des députés chargés, le 4 octobre 1830, de soutenir l'accusation contre MM. de Polignac, de Peyronnet, de Chantelauze, de Guernon Ranville, d'Haussey, de Montbel et Capelle. « La justice politique, dit M. Persil, n'est pas seulement du droit public, elle est du droit des gens ; elle est inhérente au droit naturel qui appartient à chaque peuple de veiller

à sa propre conservation ; elle ne doit, elle ne peut donc jamais manquer ni de tribunaux, ni de lois ». Il déclara en propres termes que les causes comme les actes de ce procès étant aussi loin du domaine de la politique que de la justice, il appartenait à la Chambre des députés qui accusait, à celle des Pairs qui jugeait, de suppléer à la définition légale du mot trahison (1). Pareille doctrine fut soutenue par les autres commissaires de la Chambre des députés, MM. Bérenger et et Madier de Montjau (2).

C'est ainsi, d'ailleurs, que l'« impeachment » fonctionna au XVIII^e siècle dans la pratique parlementaire anglaise (en ce qui concerne les Ministres seuls, bien entendu, les Rois étant irresponsables). Le droit public se borne à poser en règle que les Ministres peuvent être l'objet d'une mise en accusation par la Chambre des lords sous forme d'« impeachment » qui donne lieu à une procédure spéciale ; mais les cas d'« impeachment » ne sont pas énumérés par les lois. On sait seulement par la coutume, qui joue un si grand rôle dans les institutions politiques en Angleterre, que l'« impeachment » peut être décrété pour violation des droits constitutionnels, malversations ou autres crimes analogues contre l'État, ou même d'une façon générale, pour mauvaise administration des affaires publiques.

(1) V. *Moniteur* du 19 déc. 1830, p. 1752 et s.

(2) *Moniteur* du 21 déc. 1830, p. 1787 et du 22 déc. 1830, p. 1792.

C'est ainsi, enfin, qu'est entendue en France par une doctrine importante, la responsabilité pénale des Ministres (1).

Quoique la solution soit très douteuse, nous croyons que c'est celle de l'arbitraire du juge qui doit l'emporter. Elle a d'abord pour elle, nous venons de le voir, les précédents historiques. En outre, nos lois constitutionnelles de 1875, en déférant le Président de la République au jugement du Sénat, c'est-à-dire d'une assemblée politique, a entendu bien marquer par là que ce jugement devait être avant tout un jugement politique et que les actes du Président de la République devaient, en toute justice, être jugés ici comme des actes politiques. Nous ne sommes donc pas sur le terrain purement pénal et l'axiome *nulla pœna sine lege* ne conserve pas la rigueur d'application qu'il possède sur le terrain du droit strict pénal.

Il est intéressant de signaler, d'ailleurs, que la même question est agitée aux États-Unis où le Président est aussi déclaré responsable pour trahison, corruption et autres grands crimes ou délits (for treason, bribery, and other high crimes and misdemeanours) (2). « Quelques-uns, dit M. Bryce, tiennent que les expressions confirment seulement des actes prévus et punis par le droit pénal (indictable

(1) V. la discussion de ce point dans ESMEIN, p. 593 et s.

(2) Art. 1^{er}, sect. 3, clause 6; art. 2, sect. 4.

offences), tandis que d'autres leur donnent une signification extensive, y comprenant les actes accomplis en violation des devoirs résultant de la charge et contraires aux intérêts de la nation » (1).

M. Pascal Duprat essayait de combler cette lacune de nos lois constitutionnelles dans sa proposition de loi de 1879 sur la responsabilité pénale du Président de la République (2). Il disait dans l'exposé des motifs : « La Constitution s'est bornée à poser le principe (de la responsabilité) dans une formule générale ; il reste au législateur, c'est-à-dire à vous, Messieurs, à en régler l'application par des dispositions particulières. Quels sont les crimes et les délits qui peuvent et doivent donner lieu à une accusation contre le Président de la République ?..... » Il y avait lieu, d'après l'auteur de la proposition, d'autoriser les poursuites à fins pénales contre le Président de la République, dans trois cas : 1° Pour crime de haute trahison ; 2° Pour tout crime qui, d'après la loi commune, entraîne une peine afflictive et infamante ou simplement infamante ; 3° Pour tous les délits de droit commun. Les art. 2 et 3 définissaient ainsi le crime de haute trahison : « Il y a crime de haute trahison, de la part du Président de la République, lorsque, par une mesure quelconque, il met obstacle à l'exercice du

(1) BRYCE, t. I, p. 47.

(2) Elle fut prise en considération le 5 juin 1879, mais est devenue depuis caduque et n'a jamais été relevée.

pouvoir législatif, notamment, s'il dirige contre les Chambres ou contre l'une d'elles la force publique ou un attroupement quelconque ; si en cas d'attaque, il ne prend pas les mesures nécessaires pour les protéger, ou s'il paralyse les mesures qu'elles ont elles-mêmes ordonnées pour leur défense ; s'il se rend coupable de crimes contre la sûreté de l'État, s'il entreprend une guerre sans le consentement préalable du Corps législatif, s'il introduit ou laisse introduire sans le consentement des Chambres des troupes étrangères sur le territoire de la République, s'il se rend coupable d'actes ou de manœuvres ayant pour objet de suspendre ou de renverser la Constitution ».

B. — FORMES DE LA POURSUITE.

Les lois constitutionnelles de 1875 se sont ralliées au principe que nous avons dégagé, à savoir que les crimes du Chef de l'État devront relever d'une juridiction spéciale. Dans notre système actuel, cette juridiction est le Sénat pour les crimes commis tant par le Président de la République que par les Ministres.

Le même système fonctionne aux États-Unis : il consiste, dans les Gouvernements qui comportent deux Chambres, à faire de l'une d'elle (Chambre-Haute ou Sénat), la Haute-Cour de justice, en donnant, dans la plupart des cas, tout au moins à la Chambre

populaire, le droit d'accusation. C'est celui qui s'est tout d'abord et naturellement établi en Angleterre, c'est celui qui, avant nos lois constitutionnelles de 1875, avait été déjà adopté par les Chartes de 1814 et de 1830, et par l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire de 1815.

Mais l'art. 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, tout en établissant cette compétence spéciale tant à l'égard du Président de la République que des Ministres, marque cependant entre eux une différence très nette. « Le Président de la République, dit-il dans son premier alinéa, *ne peut être mis en accusation que par la Chambre des Députés et ne peut être jugé que par le Sénat* ». Il ajoute aussitôt dans son deuxième alinéa : « les Ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des Députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions et jugés par le Sénat ». La différence entre le texte applicable au Président de la République et celui qui vise les Ministres a été mis en lumière par M. Ribot à la séance de la Chambre des Députés du 16 novembre 1880 : « Une distinction, disait-il, a été faite entre les crimes commis par le Président de la République, lequel ne peut être jugé que par le Sénat et les crimes des Ministres. Il a été établi pour ces derniers une juridiction spéciale, je le reconnais, qui est celle du Sénat comme cour de jugement et celle de la Chambre des Députés comme chambre d'accusation. Mais il a été

entendu que cette juridiction ne supprimerait nullement la juridiction de droit commun, pour les crimes et délits prévus par la loi pénale, qu'un Ministre aurait commis même dans l'exercice de ses fonctions ». Aucun doute n'est donc possible pour le Président de la République : le Sénat est la seule juridiction compétente pour le juger (1).

Si aucune hésitation n'est pas possible à l'égard de la juridiction chargée de juger le Président de la République, rien n'est réglé en ce qui concerne le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement devant la Haute-Cour de justice. La loi du 10 avril 1889 relative à ces questions laisse la difficulté entière.

Il résulte en effet du texte de cette loi, comme aussi des déclarations faites par son rapporteur au Sénat, M. Morellet, qu'elle est exclusivement applicable aux inculpés d'attentat contre la sûreté de l'État et qu'elle ne concerne par conséquent pas les accusations intentées contre le Président de la République (pas plus d'ailleurs que celles portées contre les Ministres) dont les formes de la poursuite, de l'instruction et du jugement restent à déterminer. La commission du Sénat chargée d'élaborer promptement la loi a reculé devant les difficultés très grandes qui se présentent quant à cette seconde catégorie d'hypothèses : « La

(1) BATBIE, *Droit administratif*, t. III, p. 18 et s.

procédure relative à la magistrature exercée par les Chambres, disait M. Morellet, concerne deux ordres d'inculpés : le Président de la République ou les Ministres, accusés par la Chambre, jugés par le Sénat. Il y a pour ces deux ordres d'inculpés à instituer deux procédures, qui seront nécessairement différentes dans leurs cadres, différentes aussi par la nature et l'importance des difficultés qu'on y rencontre. La première, celle qui est spéciale au Président de la République et aux Ministres se déroule successivement devant les deux Chambres ; elle soulève de délicats problèmes de droit tenant tant à la qualité des accusés qu'à la situation de l'accusation... Votre Commission a été vivement frappée de l'importance de ces deux procédures, l'une à l'égard de l'autre, des différences qui existent entre les grandes divisions de chacune d'elles, de l'inégalité des difficultés qu'on y a à résoudre. Aussi bien a-t-elle pensé que, dans l'accomplissement du mandat qu'elle a reçu de vous, il y avait lieu pour elle à élaborer deux projets de lois distincts : l'un se rattachant aux attentats, l'autre à la responsabilité pénale des Ministres et du Président de la République (1) ».

Par suite, si cette mise en accusation était intentée, le cas échéant, on aurait donc pour seuls guides les

(1) Rapport fait au Sénat par M. Morellet le 11 février 1889 ; — V. également le discours prononcé à la Chambre des députés par M. Floquet, dans la séance du 13 mars 1889 (*J. off.* du 14 mars, p. 2032 et s.).

principes et les précédents. Les précédents des Chambres des pairs, sous la Restauration et sous le Gouvernement de juillet, seraient ici d'un très grand poids, puisque c'est au fond le même système qui a été repris par nos lois constitutionnelles (1).

En l'absence de toute réglementation particulière à ce sujet dans notre constitution, nous croyons qu'il faut admettre que c'est à l'initiative individuelle ou collective des membres de la Chambre des Députés qu'il appartient de provoquer la mise en accusation du Président de la République. La question ne s'est jamais présentée depuis 1875 à l'égard du Chef de l'État, mais elle a été résolue à plusieurs reprises de cette façon à l'égard des Ministres (2).

Nous ne pensons pas qu'il appartienne au Gouvernement lui-même de provoquer cette mise en accusation ; ce serait contraire à l'esprit de notre constitution actuelle et aux précédents d'après lesquels les membres seuls de la Chambre des députés peuvent prendre l'initiative d'une pareille poursuite. Toutefois, si le Gouvernement avait connaissance de faits imputables au Président de la République et paraissant de

(1) ESMEIN, p. 741. Nous croyons qu'il n'entre pas dans le cadre de notre étude d'étudier le fonctionnement de la Haute-Cour, qui exigerait à lui seul des développements considérables.

(2) Proposition Albert Grévy du 12 novembre 1877 contre les Ministres du 16 mai et rapport de M. Brisson du 8 mars 1879 ; — V. également le discours de M. Ribot à la séance de la Chambre des députés du 5 juin 1899 (*J. off.* du 6 juin).

nature à constituer le crime de haute trahison, il pourrait en informer la Chambre (1).

C. — PÉNALITÉS APPLICABLES.

Nous rencontrons ici la même difficulté théorique qu'en matière de détermination du crime de haute trahison. La loi constitutionnelle du 25 février 1875 rend le Président responsable, mais elle oublie de dire quelle peine lui sera appliquée.

Nous nous rallions complètement à l'ingénieuse solution préconisée par M. Esmein. « La loi du 25 février, dit-il, a eu en vue une répression politique plutôt que légale. Elle a conféré à la Chambre des députés, accusatrice, et au Sénat, juge, des pouvoirs qui vont au-delà de la simple application des lois pénales. Que peut donc faire le Sénat, s'il ne peut jamais appliquer au Président que les peines portées par la loi pénale et pour les faits qu'elle détermine ? Il peut prononcer sa déchéance. C'est un pouvoir qu'il faut bien lui supposer dans le cas où il pourrait, par ailleurs, prononcer contre lui une condamnation pénale quelconque, même une condamnation qui n'entraînerait pas la perte des droits civiques et politiques ; car la Constitution n'a pas dû admettre qu'un Président ainsi condamné pût rester en fonctions. Ce pouvoir, le

(1) E. PIERRE, p. 651, texte et note ; — Cp. les incidents de la séance de la Chambre des députés du 5 juin 1899 (*J. off.*, du 6 juin).

Sénat l'aura toujours à la simple charge de relever des faits, qui, pour lui, constituent une haute trahison (1) ». Comme on le voit, en définitive, nous aboutissons au même résultat qu'en matière de détermination de l'infraction et pour la même raison majeure : nous sommes ici, quoi qu'on dise, plutôt sur le terrain politique que sur celui de la loi pénale.

Les précédents sont d'ailleurs en ce sens : En 1830, la Cour des Pairs, jugeant les Ministres de Charles X, créa la peine en même temps qu'elle définissait le délit : « Considérant, dit son arrêt, qu'aucune loi n'a déterminé la peine de la trahison et qu'ainsi la Cour est dans la nécessité d'y suppléer..., condamne le comte de Peyronnet, Victor Chantelauze, et le comte de Guernou Ranville à la prison perpétuelle... ». La prison perpétuelle sur le territoire continental de la France est une peine inconnue de nos lois pénales. La Cour des Pairs de 1830 l'inventa donc de toutes pièces ; elle y attache, d'ailleurs, tous les autres effets de la déportation, outre la mort civile.

De même, la Constitution de 1848, tout en définissant dans son article 68 le crime de haute trahison, négligeait cependant de fixer la peine correspondante. L'article 68 précité déclarait bien que par ce seul fait le Président était déchu de ses fonctions, mais cette peine, prononcée d'ailleurs sans aucun jugement, n'était

(1) ESMEIN, p. 651.

qu'accessoire aux yeux de la Constitution, puisque, d'après l'art. 68, la Haute-Cour était tenue, à peine de forfaiture, de se réunir immédiatement pour procéder au jugement du Président et de ses complices. Or, comme nous le savons, le crime de haute trahison n'est prévu ni puni nulle part dans nos lois pénales. La Haute-Cour de 1848, composée uniquement de magistrats de la Cour de cassation et de jurés, n'avait aucun titre pour s'attribuer le droit de déterminer une peine, comme précédemment la Cour des Pairs de 1830, chambre à la fois législative et judiciaire. En logique rigoureuse, c'était donc l'impunité assurée au Président, s'il tentait de dissoudre l'Assemblée, malgré tout l'appareil judiciaire que la constitution organisait pour son jugement.

C'est également, à peu de chose près, le système qui est inscrit dans la constitution des États-Unis. Aux termes de l'art. 1^{er}, sect. 3, clause 7 de la constitution américaine « dans le cas d' « impeachment », le jugement ne pourra contenir que la destitution du fonctionnaire et le déclarer incapable d'occuper dorénavant aucune fonction honorifique, de confiance ou rémunérée ; mais la personne ainsi convaincue pourra néanmoins être accusée, mise en jugement, jugée et punie conformément à la loi ». Ainsi se trouvent séparées la justice politique et celle de droit commun. « C'est une distinction admirable, dit M. Laboulaye, elle fait le plus grand honneur aux auteurs de la cons-

titution américaine » (1). « Les Sénateurs, dit d'autre part M. Story, habitués à envisager l'ensemble des grandes relations politiques, sont par cela même aptes à prononcer sur des accusations qui touchent aux transactions avec le dehors et aux intérêts politiques de l'intérieur. C'est aussi un acte de sagesse, de science politique et même de justice, de séparer dans ces sortes de procès ce qui est politique de ce qui est purement civil ; de renvoyer l'un au pouvoir politique du Gouvernement et l'autre au pouvoir judiciaire ordinaire ; de confier au Sénat le jugement et la condamnation politiques, et au jury le jugement et la condamnation civils » (2).

Il ne faut pas d'ailleurs se faire d'illusions trop grandes sur les dangers qui pourraient résulter de ce pouvoir si large laissé à la Haute-Cour. « L'histoire des États-Unis nous apprend, dit M. Esmein, que cette responsabilité pénale du Président de la République, même dans un pays où il gouverne personnellement et couvre ses Ministres, est une précaution presque inutile. Un seul Président des États-Unis a été mis en accusation devant le Sénat par voie « d'impeachment », le Président Andrew Johnson en 1868, et il a été acquitté faute d'une majorité des deux tiers contre lui exigée par la Constitution » (3). — « Sa conduite folle

(1) LABOULAYE, t. III, p. 466.

(2) STORY, p. 313 et 326.

(3) ESMEIN, p. 551.

et opiniâtre, écrit Bryce, rendait désirable sa déchéance : mais comme il était douteux qu'aucune des accusations prise isolément justifiât une condamnation, plusieurs sénateurs qui lui étaient opposés politiquement, votèrent pour son acquittement. Une majorité des deux tiers n'ayant été réunie sur aucun chef (les chiffres étaient 35 pour la condamnation et 19 pour l'acquittement), il fut acquitté » (1).

« Nous avons vu, écrivait à ce propos Prévost-Paradol, le Congrès hésiter longtemps en 1867, entre le grave inconvénient de troubler l'État, s'il appliquait la responsabilité présidentielle, et l'inconvénient non moins fâcheux de supporter pendant quatre années un Président ouvertement hostile au Congrès et en lutte déclarée avec cette Assemblée au sujet de l'exécution des lois » (2).

Dans sa proposition de loi précitée, M. Pascal Duprat déterminait également la pénalité applicable au Président de la République. Aux termes de son article 13, les peines étaient la déportation en cas de condamnation pure et simple ; la détention ou le bannissement, si le Sénat accordait des circonstances atténuantes. Le Président accusé cessait immédiatement ses fonctions : ce pouvoir était remis, en attendant l'arrêt définitif, au Conseil des Ministres ; et si ce

(1) BRYCE, t. I, p. 47.

(2) PRÉVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, liv. II, ch. VI, p. 120.

Ministère lui-même était compris dans l'accusation, l'Assemblée nationale nommait un Président intérimaire.

§ 2. — **Infractions commises par le Président de la République hors de ses fonctions.**

Les difficultés sont ici moins grandes, car les principes du droit commun sont, en thèse générale, applicables. Toutes les fois que le Président de la République commet, en dehors de ses fonctions, un fait qualifié crime, délit ou contravention par la loi pénale, c'est en qualité de simple citoyen qu'il a agi et par suite les règles ordinaires du droit commun de nos lois pénales lui sont applicables tant au point de vue de la poursuite que de la condamnation, sauf cependant en ce qui concerne la compétence et la procédure.

A. — *Infractions.* — Toutes les fois que le Président de la République commet, en dehors de ses fonctions, un crime, un délit ou une contravention, il peut être poursuivi ; bien entendu, comme nous sommes alors sur un terrain purement pénal, il ne pourra être poursuivi, conformément à la règle générale *nulla pœna sine lege*, qu'autant que l'infraction par lui commise est prévue et punie par la loi pénale qu'elle soit d'ailleurs qualifiée crime, délit ou contravention (1).

(1) ESMEIN, p. 550.

B. — *Compétence et procédure.* — Toutefois, même sur ce terrain, le caractère mixte de la poursuite reparaît. Quoique intentée à l'occasion d'un fait commis hors des fonctions du Président, révélant un caractère strictement pénal, la poursuite prend incontestablement la nature d'un acte politique. Aussi le Président ne pourra-t-il être mis en accusation que par la Chambre des députés et jugé que par le Sénat suivant les formes et les règles que la Haute-Cour déterminerait. C'est la solution qui nous paraît s'imposer en présence du texte si précis et si impératif de l'article 43 de la loi du 16 juillet 1875 (2).

C. — *Pénalités.* — Mais la Haute-Cour ne pourrait créer une peine ; elle devra se reporter au tableau des peines établies par nos lois pénales, voir si le fait imputé au Président est prévu et puni par elles et condamner conformément aux règles ordinaires. Si le fait n'était pas qualifié par la loi, le renvoi de la poursuite s'imposerait. Toutes ces solutions nous paraissent découler d'une façon inéluctable des principes généraux du droit pénal.

(2) En ce sens : ESMEIN, p. 550.

CHAPITRE III

RESPONSABILITÉ CIVILE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Jusqu'à présent, les solutions données par les lois constitutionnelles de 1875 étaient celles que nous avons dégagées dans l'étude théorique à laquelle nous nous étions livrés avant d'aborder l'examen de notre loi positive et que nous pensions découler des principes généraux de la matière. Ici, au contraire, la solution que nous avons admise ne cadre plus avec celle de la loi du 16 juillet 1875.

On se rappelle que nous disions qu'à notre avis, la responsabilité civile du Chef de l'Etat devait être restreinte dans des limites assez étroites et admise seulement soit lorsque le chef de l'Etat avait agi en qualité de simple particulier, soit lorsque cette responsabilité civile accompagnait la responsabilité pénale.

Or, notre loi constitutionnelle de 1875 ne concorde pas absolument avec cette solution. Certes elle ne le dit point expressément, mais cela nous paraît résulter de l'application pure et simple des principes les plus élémentaires. Le Président de la République, dans le jeu de notre constitution, est en principe un simple

citoyen porté temporairement à la plus haute magistrature du pays par le suffrage de ses concitoyens. Il est donc comme tel (et cette conception cadre parfaitement avec notre société démocratique et ses mœurs) soumis aux lois comme les autres membres de la cité ; ainsi le veut le principe fondamental de l'égalité de tous devant la loi. Il n'échappera donc à ces règles générales qu'en vertu d'un texte exprès et formel. Or, que trouvons-nous dans notre Constitution ? Un texte qui le déclare responsable dans un cas particulier et organise une juridiction et une procédure spéciales pour ce cas ; mais cette hypothèse est celle de la responsabilité pénale ; cette juridiction est une Haute-Cour de justice, c'est-à-dire une juridiction de répression. Aucun autre texte ne fait allusion à sa responsabilité civile ; la conséquence inéluctable qui nous paraît se dégager du silence de la loi, c'est que le Président de la République reste soumis au droit commun en ce qui concerne sa responsabilité civile.

Il en résulte notamment que tout délit ou quasi-délict civil dont il se rendra coupable, soit dans l'exercice, soit hors de ses fonctions, sans aucune distinction, ouvrira contre lui l'action en dommages-intérêts, basée sur le principe général de l'art. 1382 C. civ. ; pour apprécier cette responsabilité et évaluer les dommages-intérêts, s'il y a lieu, les juridictions ordinaires seront compétentes et elles suivront, bien entendu, les formes ordinaires de procédure usitées devant elles.

La solution est, croyons-nous, acceptée par tous les auteurs (1). Elle paraît tellement s'imposer, que la plupart négligent même de poser la question : elle a cependant son importance, comme on l'a vu, et mérite d'être traitée spécialement. M. Pascal Duprat dans sa proposition de loi s'en désintéressait ; il disait : « Quant à l'homme privé, il reste soumis au droit commun et la loi peut l'atteindre comme le dernier des citoyens ».

C'est aussi l'opinion qui triomphe aux États-Unis, parmi les auteurs américains. Un auteur cependant, M. Burgess, préconise la solution contraire. Il soutient que le Président de la République des États-Unis est affranchi de la juridiction de tout tribunal magistral ou corps sur sa personne. « Le principe, dit-il, n'est pas expressément proclamé par la constitution, ni établi par une loi, ni contenu dans aucune décision de la Cour sur la question. Il est simplement un postulat de la science politique, qu'implique la Constitution (2) ».

Les développements antérieurs que nous avons donnés à la question théorique de cette matière indiquent à l'avance nos sentiments à l'égard de l'opinion de M. Burgess. Nous croyons qu'il est dans l'exactitude des principes constitutionnels. Mais, si nous adoptons sans restriction la solution qu'il préconise, nous ne

(1) ESMEIN, p. 550, note 3.

(2) BURGESS, *Political science*. t. II, p. 2455.

pouvons manquer cependant de critiquer la raison sur laquelle il la fonde.

M. Burgess soutient en effet qu'il n'est point influencé ici par la règle du droit anglais, qui déclare tous tribunaux incompétents à l'égard du monarque. La principale raison qu'il fournit, c'est qu'un jugement rendu contre le Président de la République a besoin, comme tout autre, d'être ramené à exécution ; or, le droit de faire exécuter tous les jugements appartient au Président lui-même : « Il est impossible, dit-il, d'exécuter aucune procédure contre le Président des États-Unis, s'il résiste, car la Constitution rend tout le mécanisme d'exécution sujet à son contrôle, en dernière analyse ». Mais, nous disons, avec M. Esmein, qu'il y a là une illusion. L'exécution, conforme à la loi, d'un jugement régulièrement rendu ne se fait point par un ordre particulier du Président et celui-ci ne pourrait pas non plus l'empêcher par un ordre particulier, car il ne peut pas dispenser de l'exécution des lois. Toute la question est de savoir si le jugement peut être régulièrement rendu contre lui. Or, le principe est que tout citoyen est soumis à la loi et justiciable des tribunaux qu'elle a établis : pour soustraire le Président de la République à cette règle il faut un texte. Les tribunaux, en dehors des cas prévus par ces textes, ont prise sur lui ; car ils tiennent leurs pouvoirs, non pas de lui, mais de la loi et de l'Etat (1).

(1) ESMEIN, p. 550, note 3.

Mais, sous cette réserve, nous voudrions voir adopter la théorie de M. Burgess et, tout en reconnaissant que ce n'est point celle qui peut triompher sous l'empire de nos lois constitutionnelles actuelles, qu'il nous soit permis de le regretter et de penser qu'un texte positif serait ici nécessaire pour régler la question.

Vu :

Le Président de la Thèse,
CHAVEGRIN.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Vu :

et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
TITRE I^{er}. — Le problème constitutionnel de la responsabilité du Chef de l'État	13
CHAPITRE I ^{er} . — Responsabilité politique	14
§ I ^{er} . — RESPONSABILITÉ COMBINÉE DU CHEF DE L'ÉTAT ET DES MINISTRES	15
§ II. — RESPONSABILITÉ UNIQUE DU CHEF DE L'ÉTAT ET IRRESPONSABILITÉ DES MINISTRES.....	24
§ III. — IRRESPONSABILITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT ET RESPONSABILITÉ DES MINISTRES	36
CHAPITRE II. — Responsabilité pénale	43
§ I ^{er} . — INFRACTIONS COMMISES EN DEHORS DES FONCTIONS	44
§ II. — INFRACTIONS COMMISES DANS LES FONCTIONS... ..	54
CHAPITRE III. — Responsabilité civile.....	59
TITRE II. — La Responsabilité du Président de la République sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875	65
CHAPITRE I ^{er} . — Responsabilité politique.....	67
CHAPITRE II. — Responsabilité pénale	87
§ I ^{er} . — INFRACTIONS COMMISES DANS LES FONCTIONS.....	88
A. <i>Détermination des infractions</i>	89
B. <i>Formes de la poursuite</i>	96
C. <i>Pénalités</i>	101
§ II. — INFRACTIONS COMMISES HORS DES FONCTIONS.....	106
CHAPITRE III. — Responsabilité civile... ..	108

